



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2016

**Bildungspolitik als Beruf: zum Abschluss der Regierungstätigkeit von
Bildungsdirektorin Regine Aeppli: Referate zur Tagung vom 16 April 2015
an der Universität Zürich**

Edited by: Criblez, Lucien ; Binder, Hans-Martin

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-175433>

Edited Scientific Work

Published Version

Originally published at:

Bildungspolitik als Beruf: zum Abschluss der Regierungstätigkeit von Bildungsdirektorin Regine Aeppli:
Referate zur Tagung vom 16 April 2015 an der Universität Zürich. Edited by: Criblez, Lucien; Binder,
Hans-Martin (2016). Zürich, Switzerland: Bildungsdirektion Kanton Zürich.

The background of the entire page is a photograph of a large, historic building with a prominent dome, likely the University of Zurich. The image is heavily filtered with a monochromatic orange-red color. The building features classical architectural elements like columns and arched windows. A tall, thin structure, possibly a light pole, is visible on the right side of the frame.

Bildungs- politik als Beruf

**Zum Abschluss der Regierungstätigkeit
von Bildungsdirektorin Regine Aeppli**

**Referate zur Tagung vom 16. April 2015
an der Universität Zürich**

Impressum

Herausgeber

Hans-Martin Binder, Bildungsdirektion Kanton Zürich, Bildungsplanung
Lucien Criblez, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft

Schlussredaktion und Layout

Sybille Bayard, Bildungsdirektion Kanton Zürich, Bildungsplanung

Titelbild

iStockphoto.com/photogearch

Zürich, im April 2016



Kanton Zürich
Bildungsdirektion



Universität
Zürich^{UZH}

Inhaltsverzeichnis

Lucien Criblez, Hans-Martin Binder: Vorwort.....	1
Michael Hengartner: Grusswort.....	3
Christoph Eymann: Grusswort.....	5
Lucien Criblez: Bildungspolitik als Beruf im politischen Mehrebenensystem der Schweiz.....	7
Jürgen Oelkers: Bildungspolitik als Kulturpolitik.....	16
Anja Giudici: Bildungspolitik als Sprachenpolitik.....	27
Otfried Jarren: Differenzierung und Autonomie – Herausforderungen für Universitäten und die Wissenschaftspolitik.....	38
Werner Inderbitzin: Das Profil der Fachhochschulen.....	44
Christoph Maeder: Bildungspolitik als Sozialpolitik.....	50
Autorin und Autoren	55

Vorwort

Prof. Dr. Lucien Criblez, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft
Hans-Martin Binder, Bildungsdirektion Kanton Zürich, Bildungsplanung

Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren lenken im schweizerischen Politiksystem die Bildungspolitik in ausgeprägtem Mass: Im Gegensatz zu den Mitgliedern der Parlamente sind sie hauptamtliche, nicht «nebenamtliche» Politikerinnen und Politiker. Zudem sind sie in einem professionalisierten Umfeld und nicht in einem Milizsystem tätig. Während Mitglieder der Parlamente meist in mehreren Politikfeldern engagiert sind, können sich Regierungsmitglieder – mindestens in den grossen Kantonen – auf ein Politikfeld konzentrieren, obgleich sie als Mitglied eines Regierungskollegiums auch für die gesamte Regierungspolitik Mitverantwortung tragen. Das Themenspektrum, mit dem sich kantonale Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren auseinandersetzen müssen, ist breit. Es reicht von der vorschulischen Erziehung bis zur Weiterbildung und von Stipendienfragen bis zur Schulraumplanung. An eine Fokussierung auf einzelne oder wenige Themen ist dabei nicht zu denken.

Kantonale Bildungsdirektorinnen und -direktoren stehen als Mitglieder der Exekutive in der Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten, sie stossen bildungspolitische Entwicklungen an, treffen Entscheidungen von grosser Reichweite und leiten den Gesetzesvollzug. Handeln, Verhandeln, Entscheiden und Kommunizieren sind gleichermassen wichtige wie alltägliche Tätigkeiten. Wegen ihrer Verantwortung bei der Initiierung und Vorbereitung parlamentarischer Gesetzgebungsprozesse durch die Bildungsverwaltungen ist auch ihre legislative Tätigkeit von erheblicher Bedeutung; dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die föderalistisch geprägte Bildungspolitik in der Schweiz – mit Ausnahme der Berufsbildung und teilweise der Hochschulpolitik – vorrangig eine kantonale Angelegenheit ist.

Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren stehen überdies einer Verwaltungseinheit vor und sind dafür – anders als ihre ausländischen Kolleginnen und Kollegen – als Mitglied der Regierung direkt demokratisch legitimiert. Sie verfügen deshalb über weitreichende Entscheidungsbefugnisse, sei es als Vorstehende ihrer

Direktion bzw. ihres Departementes, sei es als Regierungsmitglied oder im gesamtschweizerischen Kontext als Mitglied der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Im politischen Mehrebenensystem sind sie Hauptverantwortliche für die Weiterentwicklung der kantonalen Bildungssysteme. Im Volksschulbereich agieren sie meist zugunsten der Gemeinden bzw. der Schulträger, mitunter aber auch gegen deren Interessen, wenn das Interesse des ganzen Kantons oder übergeordnete Interessen im Vordergrund stehen. Denn sie müssen als Mitglieder der EDK und in Verhandlungen mit dem Bund immer auch das grössere Ganze der gesamtschweizerischen Bildungspolitik, den Verfassungsauftrag der Harmonisierung der kantonalen Bildungssysteme und den an Bedeutung gewinnenden internationalen Kontext der Bildungspolitik im Auge behalten.

Wie eingangs erwähnt, üben die Mitglieder kantonaler Regierungen ihr politisches Amt als berufliche Tätigkeit aus. Es erstaunt deshalb, dass über das Amt und die Funktion, über die Rollen, Aufgaben und Herausforderungen dieses «Berufs» bislang kaum systematisch nachgedacht, geschweige denn geforscht worden ist. Es schien uns deshalb naheliegend und stimmig, den Rücktritt von Regine Aepli nach ihrer zwölfjährigen Tätigkeit als Zürcher Bildungsdirektorin zum Anlass zu nehmen, das Amt und ausgewählte Bereiche der Bildungspolitik zu thematisieren. In Anlehnung an Max Webers «Politik als Beruf» (Weber, 1919a) fand deshalb im April 2015 an der Universität Zürich eine Tagung unter dem Titel «Bildungspolitik als Beruf» statt, die sich mit diesem «Beruf» beschäftigte. Die Tagung fragte nach dessen Aufgaben und Herausforderungen und warf einen Blick auf ausgewählte Entwicklungen in der Bildungspolitik, mit denen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren in den letzten Jahren konfrontiert waren.

Der Titel der Tagung knüpft an ein Referat von Max Weber an, das dieser am 28. Januar 1919 vor Münch-

ner Studenten gehalten hatte.¹ Vor gleichem Publikum hatte Weber bereits am 7. November 1917 zum Thema «Wissenschaft als Beruf» referiert (Weber, 1919b). Beide Texte sind zu Grundlagen der modernen Sozialwissenschaften geworden: «Politik als Beruf» gilt bis heute als einer der Grundlagentexte der Politikwissenschaft, «Wissenschaft als Beruf» ist nach wie vor ein wichtiger Bezugspunkt der Wissenschafts- und Professionssoziologie. Allerdings: Bildung kommt in diesen Texten gar nicht vor, auch nicht Bildungspolitik als Politikfeld und schon gar nicht «Bildungspolitik als Beruf».

An der fehlenden Aufmerksamkeit der Sozialwissenschaften für die Bildungspolitik oder gar für die «Bildungspolitik als Beruf» hat sich bis heute wenig geändert. Die Politikwissenschaft beschäftigt sich zwar wissenschaftlich unter vielen Gesichtspunkten mit den (beruflichen) Tätigkeiten von Politikerinnen und Politikern, auch wenn «Politik als Beruf» nicht als Ausbildungsziel eines politikwissenschaftlichen Studiums gilt. Bildungspolitik wird aber – zumindest in der Schweiz – nur selten zum politologischen Forschungsthema.² Die Wissenschafts- und Professionssoziologie dagegen zielt zwar auf Erkenntnisse über Professionen und immer wieder – in der Tradition Max Webers – auf das «Beamtentum». «Politik als Beruf» wird aber in dieser Perspektive kaum thematisiert. Die Erziehungswissenschaft dagegen ist erst im Begriff, sich analytisch stärker mit Bildungspolitik, die im Wesentlichen die Rahmenbedingungen für pädagogisches und didaktisches Handeln in Schulen setzt, zu beschäftigen.

Insgesamt fehlen deshalb analytische Studien und Reflexionen zum Thema, insbesondere auch für die Schweiz. Dies mag auch mit dem grundlegend föderalistischen Bildungssystem zusammenhängen. Es sorgt für entsprechende Komplexität und auch Unübersichtlichkeit, sodass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler geneigt sind, das Thema eher aussen vor zu lassen.

Dies alles hat uns nicht gehindert, sondern vielmehr angeregt und motiviert, als Dank für das langjährige Engagement von Regine Aeppli in der Zürcher und Schweizer Bildungspolitik eine Tagung zu diesem ungewöhnlichen Thema auszurichten. Die Tagungsbeiträge sind in der vorliegenden Publikation versammelt. Tagung und Publikation wurden in konstruktiver und produktiver Zusam-

menarbeit zwischen Bildungsverwaltung und Universität realisiert. Unser Dank gilt einerseits den Mitarbeitenden der Bildungsplanung des Kantons Zürich, insbesondere Dr. Sybille Bayard, andererseits den Mitarbeitenden der Universität Zürich, allen voran Thomas Tschümperlin vom Rektoratsdienst, die uns bei der Organisation der Tagung unterstützt haben. Einen speziellen Dank richten wir an Prof. Dr. Michael Hengartner, Rektor der Universität Zürich und Gastgeber der Tagung, sowie an Dr. Christoph Eymann, Vorsteher des Erziehungsdepartementes des Kantons Basel-Stadt und Präsident der EDK, die aus bildungs-, hochschul- und wissenschaftspolitischer Sicht die Tagung eingeleitet haben. Die einzelnen Referatsbeiträge, die wir an dieser Stelle bei der Autorin und den Autoren herzlich verdanken, beleuchten exemplarisch einige Themenfelder der Bildungspolitik, mit denen Bildungsdirektorin Regine Aeppli während ihrer Amtszeit beschäftigt war. In all diesen Themenfeldern bestand ihr vordringliches Ziel stets darin, politisch kluge und durchsetzungsfähige Lösungen zu finden, dabei aber auch grundlegenden Werten wie Chancengerechtigkeit Nachachtung zu verschaffen. Dafür gilt ihr grosser Dank.

Anmerkungen

¹ Zur Verortung der Rede vgl. Kaube (2014).

² Eines der Indizien dafür ist, dass in der fünften, völlig überarbeiteten und erweiterten Auflage des «Handbuch der Schweizer Politik» (herausgegeben von Peter Knoepfel et al., Zürich: NZZ, 2014) zwar die Forschungs- und Technologiepolitik, die Kultur- und die Familienpolitik vorkommen, nicht aber die Bildungspolitik. Frühere Auflagen enthielten Darstellungen der Bildungspolitik immerhin in einem übergeordneten thematischen Beitrag zu Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturpolitik.

Literatur

- Kaube, J. (2014). *Max Weber. Ein Leben zwischen den Epochen*. Berlin: Rowohlt, S. 391 ff.
- Weber, M. (1919a). *Politik als Beruf*. München: Duncker Humblot.
- Weber, M. (1919b). *Wissenschaft als Beruf*. München: Dunck & Humblot.

Grusswort von Prof. Dr. Michael Hengartner

Rektor der Universität Zürich

*Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Aepli
Sehr geehrter Herr Regierungsrat Eymann
Liebe Kolleginnen und Kollegen
Sehr verehrte Damen und Herren*

Ich begrüsse Sie sehr herzlich zur Tagung «Bildungspolitik als Beruf» hier in der Aula der Universität Zürich. Wir sind heute zusammengekommen, um über Bildungspolitik in ihrer ganzen Breite zu diskutieren, um nach den Aufgaben und Herausforderungen zu fragen, denen sich Bildungspolitikern und -politiker stellen müssen. Wir sind aber auch hier, um uns von einer Politikerin zu verabschieden, die sich drei Jahrzehnte lang in diesem Berufsfeld engagiert hat, immer mit Überzeugung, Einsatz und dem Willen, etwas für die Gemeinschaft und die Gesellschaft zu bewirken.

Die letzten zwölf Jahre ihrer langen politischen Karriere politisierte Regine Aepli in der Exekutive. Als Bildungsdirektorin – sie blieb diesem Departement während ihrer drei Legislaturperioden treu – und als Präsidentin des Universitätsrates hat sie die Entwicklung der Universität Zürich entscheidend mitgeprägt. Es freut uns daher ganz besonders, dass diese Tagung zum Abschluss der Regierungstätigkeit von Regine Aepli an der Universität Zürich stattfindet.

Als Regine Aepli vor zwölf Jahren ihre Regierungstätigkeit aufnahm, hiess sie der damalige Rektor Hans Weder am Dies academicus 2004 mit den Worten willkommen, dass der Wechsel in der Bildungsdirektion – Regine Aepli löste im Mai 2003 Ernst Buschor ab – für die Universität das wichtigste Ereignis im Jahr 2003 gewesen sei. Diese Bemerkung macht deutlich, wie zentral und bedeutend die Bildungsdirektorin oder der Bildungsdirektor für die Geschicke und das Wohlergehen der Universität ist. Nun stehen wir vor einem erneuten Wechsel. Das Stimmvolk hat am vergangenen Wochenende eine neue Regierung gewählt. Wer der Bildungsdirektion vorstehen wird, ist noch nicht klar. Wir hoffen auf eine Nachfolgerin oder einen Nachfolger, die oder

der die UZH, die Fachhochschulen, die Mittel- und Berufsschulen sowie die Volksschulen ebenso verlässlich, dialogbereit und wohlwollend begleitet wie die scheidende Bildungsdirektorin; die oder der mit ihr – und mit uns – die Überzeugung teilt, dass Bildung und Wissenschaft in der Schweiz von vorrangiger Priorität sind.

Für einen kurzen Moment möchte ich den Blick aber nicht nach vorne, sondern auf das Vergangene, das Erreichte werfen.

Seit der Kanton Zürich seine Universität 1998 in die Autonomie entliess, «plant, regelt und führt [die UZH] ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig», nachzulesen im § 1 des Universitätsgesetzes. Die Autonomie leitete einen umfassenden Kulturwandel ein. Beim Prozess, die dafür optimalen Strukturen zu implementieren, sind wir von der Bildungsdirektorin von Beginn an begleitet und unterstützt worden.

Mit der Eigenständigkeit erhielt die UZH mehr Freiheiten und Gestaltungsraum, übernahm aber auch mehr Verantwortung und Pflichten. Ob wir als Universität erfolgreich unterwegs sind oder nicht, hängt also zu einem guten Teil von uns selbst ab. Wir haben aber nicht auf alle Faktoren, die uns prägen, einen direkten Einfluss. Die Rahmenbedingungen, innerhalb derer wir uns bewegen, werden von den politischen Behörden gesetzt. Wir können unser Kerngeschäft – die wissenschaftliche Forschung und Lehre – nicht erfolgreich betreiben ohne den Support «von oben». Die Universität braucht die Unterstützung der Bildungsdirektion; sie braucht die Aufsicht des Universitätsrates, die kooperative Begleitung durch die Regierung und das Gefühl, vom Zürcher Volk politisch getragen zu werden.

Während der zwölf Jahre, in denen Regine Aepli oberste Verantwortliche und Ansprechpartnerin der UZH war, hat sich die UZH qualitativ und strukturell substanziell verbessert. Die Jahre waren durch stetes

Wachstum geprägt. Dazu stichwortartig einige Anhaltspunkte:

- Anstieg der Studierendenzahlen von 23'000 auf 26'000.
- Anstieg der Professorinnen und Professoren von knapp 350 auf 612.
- Anstieg der Lehrbeauftragten von 940 auf 2'724, was zu einer Verbesserung der Betreuungsverhältnisse führte.
- Mit der Eröffnung eines Campus in Oerlikon (2006) und in Schlieren (2013) wuchs die UZH auch in räumlicher Hinsicht. Wir stossen in diesem Bereich aber an unsere Grenzen. Der Masterplan Hochschulgebiet – ein Meilenstein für die Universität – eröffnet uns im Zentrum neue Perspektiven und unterstützt die UZH in ihrem Anliegen, sich mittelfristig auf die beiden Standorte Zentrum und Irchel zu konzentrieren. Die in der Amtszeit von Regine Aepli bereits vorangetriebene Intensivierung der Zusammenarbeit mit den anderen Playern am Hochschulstandort Zürich (ETH, universitäre Spitäler) erhält durch die im Masterplan angestrebte räumliche Konzentration einen weiteren Schub.
- Das Personal- und Raumwachstum war nur dank der starken finanziellen Unterstützung durch den Kanton möglich: Das Gesamtbudget der UZH betrug 2003 899 Millionen, wovon 423 Millionen durch den Kanton finanziert wurden. 2014 waren es 1.34 Milliarden Franken, wovon 600 Millionen durch den Kanton getragen wurden. Der Beitrag, den der politische Träger an die Finanzierung seiner Hochschule zahlt, ist stetig gewachsen, auch in Zeiten, in denen Sparrunden und Finanzkrise Schlagzeilen machten. Wir sind dem Kanton für diesen Vertrauensbeweis dankbar.
- Dass wir mit den uns zur Verfügung gestellten Mitteln verantwortungsvoll umgegangen sind und sie umsichtig eingesetzt haben, zeigt die gute Positionierung der UZH im nationalen wie auch im internationalen Kontext. In den einschlägigen Rankings haben wir uns stetig verbessert. Wir sind eine attraktive Universität für die besten in- und ausländischen Studierenden, die ihre Diversität pflegt, aber auch ganz bewusst Akzente setzt und somit ihr Forschungsprofil erfolgreich geschärft hat.

Wir wären nicht da, wo wir heute sind, wären wir nicht entschlossen, tatkräftig und mit Weitsicht von unserer Bildungsdirektorin unterstützt worden. Als Präsidentin des Universitätsrates, mit ihrem zweiten Hut sozusagen, war sie auch für die Aufsicht und die strategische Begleitung der Universität zuständig.

Persönlich habe ich Regine Aepli als einen der Sache verpflichteten, lösungsorientiert arbeitenden Menschen kennen und schätzen gelernt. Ganz Juristin, versuchte sie stets, mit präzisen Argumenten, mit Sach- und Fachkenntnis zu überzeugen. Sie war im Gegenzug aber auch bereit, sich auf andere Standpunkte einzulassen, um tragfähige, für alle Partner akzeptable Entscheide herbeizuführen.

Selbstverständlich gab es in der zwölfjährigen Amtszeit von Regine Aepli nicht nur Highlights. Die Einsicht – und hier zitiere ich Regine Aepli –, «dass man es nie allen recht machen kann und auch nie alles richtig machen kann» (Lukesch, 2015), trifft wohl auf die meisten Menschen zu, in ganz besonderem Mass wohl aber auf Politikerinnen und Politiker. Schaut man auf die Universität, wie sie sich heute präsentiert, so darf man sagen, dass Regine Aepli vieles richtig gemacht hat. Im Namen der Universität Zürich möchte ich ihr dafür unseren tief empfundenen Dank aussprechen. Und mit dem Dank verbinde ich die Hoffnung, Regine Aepli werde der Universität auch in Zukunft verbunden bleiben.

Meine Damen und Herren, als Bildungsdirektorin war Regine Aepli nicht nur für die Universität, sondern für Bildung in ihrer ganzen Breite zuständig, also auch für die Volksschule, die Mittelschule, die Berufsbildung, die Fach- und Pädagogischen Hochschulen. Als Rektor der UZH habe ich mir erlaubt, mich auf die Universität zu beschränken. Gerne übergebe ich das Wort nun dem Basel-Städtischen Amtskollegen von Regine Aepli, Christoph Eymann, der den Blickwinkel nun wieder etwas öffnen wird.

Literatur

Lukesch, B. (2015). *Wie geht Karriere: Strategien schlauer Frauen*. Gockhausen: Wörterseh-Verlag.

Grusswort von Dr. Christoph Eymann

Präsident der EDK und Vorsteher des Erziehungsdepartementes des Kantons Basel-Stadt

Geschätzte, liebe Regine Aeppli

Sehr geehrter Herr Professor Michael Hengartner

Sehr geehrter Herr Professor Lucien Criblez

Sehr geehrte Damen und Herren

Zwölf Jahre sind in der Astronomie – oder auch in der Geologie – eine verschwindend kleine, kaum messbare Zeitspanne. Zwölf Jahre in unserem Leben sind doch immerhin ein Siebtel der aktuellen statistischen Lebenserwartung in der Schweiz. Zwölf Jahre Bildungsdirektorin ist Spitzensport: Parlamentarische Debatten, die die Ausdauer einer Marathonläuferin erfordern; unfaire Angriffe, die man mit der Gewandtheit einer Degenfechterin abwehren muss; politisches Glatteis, das man nur mit scharf geschliffenen Kufen bewältigen kann. Beklagt hast Du Dich nie. Auch wenn er manchmal undankbar ist, dieser Knochenjob.

Ich durfte Deinen grossen Einsatz und Deine beeindruckenden Leistungen als Kollege, in manchen Momenten vielleicht als Leidensgenosse aus dem so fernen Basel verfolgen und bewundern. Persönlich arbeiteten wir in der SUK zusammen, der Schweizerischen Universitätskonferenz, und in der EDK, der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, wo Du nicht nur Vertreterin des Kantons Zürich warst, sondern auch Vorstandskollegin und verlässliche Vizepräsidentin. Du wirst uns und mir persönlich sehr fehlen. Selbstverständlich möchte ich Dir hier und heute schon einmal danken. Nicht zum letzten Mal, denn bevor Du definitiv von der Politbühne abtrittst, drohen Dir noch so mancher Apéro und so manche Rede. Du wirst aber auch diese mit Deiner Gelassenheit und Deinem Humor bestens überstehen.

Einmal abgesehen davon, dass Du Zürcherin bist und ich Basler, dass Du eine Frau bist und ich ein Mann, dass Du Sozi bist und ich Bürgerlicher, haben wir doch vieles gemeinsam. Nicht nur, dass wir beide etwa in der Mitte des letzten Jahrhunderts geboren wurden; dass wir beide Jus studierten oder beide gerne zu Fuss unter-

wegs sind; dass wir uns beide eigentlich noch jung fühlen, obwohl wir beide Alt-Nationalräte sind. Und eben, dass wir beide mit Herzblut Bildungsdirektoren in unseren jeweiligen Kantonen sind, weil eine gute Bildung und ein gutes Bildungssystem für uns beide zum Wichtigsten in unserer Gesellschaft gehören. Gemeinsam ist uns beiden auch, dass wir gerade zu Beginn unserer Amtszeit erleben mussten, was es heisst, Sparmassnahmen umzusetzen. Gemeinsam ist uns auch, dass wir in den letzten Jahren tiefgreifende Veränderungen, hauptsächlich positive, aber auch einige schwierige, im Bildungswesen miterlebt und mitgestaltet haben. Beide erlebten wir auch immer wieder die Vor- und Nachteile, dass beim Thema Bildung alle Experten sind, alle mitreden wollen – und dies in unserer Demokratie auch dürfen...

Ich habe jetzt den Vorteil, dass Du mit Deinem Rücktritt als kantonale Bildungsdirektorin ein bisschen früher dran bist als ich. So kann ich Dir dabei zusehen, wie man es schafft, sich aus diesem Amt möglichst gut, mit Grandezza, zu verabschieden. Dass die Zürcher Bildungsdirektion und das Institut für Erziehungswissenschaft Dir zum Abschied eine Fachtagung widmen, finde ich eine schöne Idee. Natürlich ist es auch eine ausserordentlich seriöse Idee. Der Kanton Zürich hat mit einer ganztägigen Veranstaltung für seine abtretende Bildungsdirektorin die Latte schon ziemlich hoch gelegt. Es wird interessant sein, zu sehen, wie das künftig andere Kantone machen werden.

Den einen oder anderen tiefschürfenden Gedanken zum Titel dieser heutigen Abschieds-Fachtagung «Bildungspolitik als Beruf» kann ich mir natürlich nicht verkneifen. Wissenschaftlich fundierte Inputs wird es heute viele geben. Ich erlaube mir deshalb eher ein paar persönliche Worte.

Wir beide, geschätzte Kollegin, können zwar auf die Frage nach unserem Beruf mit «Regierungsrätin» oder «Regierungsrat» antworten. Wir haben auch entspre-

chende Lohnausweise und Steuerrechnungen. Aber wir haben kein goldgerahmtes Diplom als Bildungsdirektorin oder -direktor im Büro hängen. Ich beneide da manchmal meinen Zahnarzt. Da ist der Fall klar: Sein Diplom ist über jeden Zweifel erhaben und ist – zumindest war das früher der Fall – sogar vom Bundesrat unterschrieben. Wir aber haben Wahlergebnisse, die jeweils ein Verfalldatum von vier Jahren haben und die wir manchmal besser nicht einrahmen.

«Bildungspolitik als Berufung», das gefiele mir schon besser. Das trifft auf Dich sehr zu. Bildungspolitikerin aus Berufung zu sein, verlangt aber nicht nur ein fachliches, sondern auch ein grosses emotionales Engagement. Erfolge und Misserfolge erleben wir intensiver. Du kennst den Satz «Nimm's nicht persönlich!». Wir wissen beide, dass das etwas vom Schwierigsten in unserem Beruf, in unserer Berufung ist.

Und jetzt, liebe Regine, nimm dies aber bitte sehr persönlich: Ich danke Dir ganz herzlich für alles, was Du als Bildungsdirektorin im Kanton Zürich und für alles, was Du in der EDK, der D-EDK und der Schweizerischen Universitätskonferenz geleistet hast. Und ich danke Dir vor allem auch dafür, wie Du gearbeitet hast, für Deine so sympathische Art. Du bekommst verdiente Anerkennung von allen Seiten, Du hast mit Deiner Persönlichkeit Standards gesetzt, die wegweisend sind und die über Deine Amtszeit hinaus wirken werden.

Der Abschied von Dir fällt mir insofern etwas leichter, als dass ich mir keinerlei Sorgen machen muss, dass es Dir als Alt-Bildungsdirektorin je langweilig werden wird. Ob Du als Brückenbauerin zwischen unseren Sprachregionen tätig sein wirst, ob Du wieder einmal auf einer Theaterbühne stehen oder als gefragte Referentin Deine Erfahrungen weitergeben wirst: Deine Vitalität, Deine Neugier, Dein Interesse an Menschen und Menschlichem, Deine Lust auf Neues wirst Du mit Sicherheit nicht in Deiner Amtsstube zurücklassen! Alles erdenklich Gute, liebe Kollegin!

Bildungspolitik als Beruf im politischen Mehrebenensystem der Schweiz

Prof. Dr. Lucien Criblez, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft

1. Einleitung

Die folgenden Überlegungen zu «Bildungspolitik als Beruf» knüpfen – wie im Vorwort erwähnt – an ein Referat von Max Weber mit dem Titel «Politik als Beruf» an, das er am 28. Januar 1919 vor Münchner Studenten gehalten hatte (Weber, 1919; Kaube, 2014, S. 391 ff.). Bildung kommt in diesem Text allerdings gar nicht vor, auch nicht Bildungspolitik als Politikfeld. Und anders als 1919 – Deutschland war im Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik als parlamentarischer Demokratie – geht es heute und hier um Politik als Beruf in einem ausgebauten halbdirekt-demokratischen und föderalistischen politischen System. Die Kontexte haben sich grundlegend verändert – und über Politik kann heute nicht mehr in Begriffen von «Fürsten» und «Führern» nachgedacht werden.

Da das Thema «Bildungspolitik als Beruf» in den Sozialwissenschaften bisher kaum bearbeitet wurde, können die folgenden Ausführungen nicht von einem differenzierten Reflexions- und Forschungsstand ausgehen. Sie bieten deshalb zunächst einfach einen phänomenologischen Zugang, eine Annäherung an das Phänomen «Bildungspolitik als Beruf» im spezifisch schweizerischen Kontext und in dessen verfassungsmässigen und staatspolitischen Rahmenbedingungen. Diese Rahmenbedingungen können – verkürzt – wie folgt beschrieben werden:

- Die Schweiz umfasst als Bundesstaat 26 Kantone mit 2'352 Gemeinden (2014, Tendenz: Anzahl der Gemeinden abnehmend)¹, denen in der Bildungspolitik grosse Bedeutung zukommt. Diese räumlich politische Situation bestimmt wesentlich die Komplexität der Bildungspolitik.
- Neben dem Bildungsföderalismus, mit dem die wesentlichen Regelungskompetenzen (mit Ausnahme des Berufsbildungsbereichs) den Kantonen zugewiesen werden, ist das Subsidiaritätsprinzip ein bestimmendes Element staatlicher Verantwortungs-

ordnung (Epiney, 1994). Demnach sollen Probleme möglichst selbstbestimmt und eigenverantwortlich da bearbeitet werden, wo sie entstanden sind. Viele bildungspolitische Probleme können heute aber nicht mehr von den Kantonen – und schon gar nicht von den Gemeinden – allein gelöst werden. Deshalb hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) als «intermediäre» Ebene zwischen Bund und Kantonen – insbesondere mit dem Ziel der Aufrechterhaltung des Bildungsföderalismus – an Bedeutung gewonnen. Sie ist gleichzeitig Ausdruck zunehmender horizontaler Verflechtung zwischen den Kantonen und Faktor der Komplexitätssteigerung.

- Die halbdirekte Demokratie bestimmt wesentlich das politische System und das politische Denken (Linder, 2012, S. 263 ff.) – auch im Bildungsbereich. Entscheidungsprozesse sind komplex und dauern zum Teil lang, denn Demokratie ist bekanntlich nicht immer effizient.

Bildungspolitik bezieht sich auf das Bildungssystem als Politikfeld, das aber nicht als konstant und gegeben angesehen werden kann, sondern sich selbst wandelt. Dass der Kindergarten heute zum Bildungssystem gerechnet wird, dass seit rund 20 Jahren eine Diskussion über Frühförderung im Gang ist und dass inzwischen auch Bildungskonzepte für Kindertagesstätten vorliegen, deutet auf die Ausdehnung von Bildungspolitik in Bereiche, die traditionell als Aufgabenfeld der Familie galten. Dass der Bund ein Weiterbildungsgesetz erlassen hat, weist darauf hin, dass sich der Gegenstand von Bildungspolitik nicht nur – biografisch gesehen – nach unten, sondern auch nach oben ausdehnt. Bildungsexpansion in diesem Sinne ist ein genereller, langfristiger und bis heute ungebrochener Entwicklungstrend.

Bildung nicht in Kategorien des Bildungssystems bzw. der öffentlichen Bildung, sondern inhaltlich zu definieren, ist schwierig. Der Bildungsbegriff steht im deutschen Sprachraum in ausgeprägt idealistischer und

neuhumanistischer Tradition und ist mit Erwartungen an gebildete Persönlichkeiten verknüpft. Wird es konkreter, sind sich weder die Bildungsforschung noch die Bildungspraxis oder die Bildungspolitik einig über Zielbestimmung und inhaltlichen Umfang der Bildung oder über Zuständigkeiten im Bildungssystem.

Ebenso verhält es sich mit dem Politikbegriff, der unterschiedlich verwendet wird. «Politik besteht in der Regelung der gemeinsamen Angelegenheiten eines Gemeinwesens durch allgemein verbindliche Entscheidungen», heisst es etwa im Lexikon «Politik» von Fuchs & Roller (2010, S. 205). Wir können uns aber auch mit einer Definition im Text von Max Weber begnügen: «Wir wollen heute darunter nur verstehen: die Leitung oder die Beeinflussung der Leitung eines *politischen* Verbandes, heute also: eines *Staates*». (Weber, 1919, S. 3; Hervorh. LC)

Aufgrund der Schwierigkeiten, eindeutig zu bestimmen, was Bildungspolitik meint, nähert sich der folgende Text dem Thema pragmatisch in drei Schritten an. Zuerst steht die Frage im Vordergrund: Auf wen trifft die Umschreibung «Bildungspolitik als Beruf» eigentlich zu? Um die eindeutige Antwort auf diese Frage vorwegzunehmen: im schweizerischen Politiksystem am besten auf die kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren. Zweitens wird am Beispiel des Aushandelns und Verhandelns auf die Komplexität des bildungspolitischen Mehrebenensystems hingewiesen. Abschliessend werden einige ausgewählte Chancen und Probleme der Bildungspolitik im politischen Mehrebenensystem der Schweiz thematisiert.

2. Wer ist von Beruf Bildungspolitikerin oder Bildungspolitiker?

Die erste zentrale Frage lautet: Wer kann, darf bzw. soll eigentlich als Bildungspolitikerin, als Bildungspolitiker gelten, wenn dies denn ein Beruf ist – welcher Art auch immer? Eine erste mögliche Antwort wäre: Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Allerdings ist die parlamentarische Arbeit in der Schweiz weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene vollumfänglich professionalisiert, weil die Schweiz nur Milizparlamente und keine Berufsparlamente kennt. Parlamentarierinnen

und Parlamentarier beschäftigen sich auch nicht nur und eher selten schwerpunktmässig mit Bildungsthemen. Trotzdem: In den 1960er- bis 1980er-Jahren galt zum Beispiel der Luzerner Nationalrat Alfons Müller-Marzohl² als nationaler Bildungspolitiker, weil er sich nicht nur im Parlament, sondern auch ausserparlamentarisch in bildungspolitischen Fragen engagierte.

Sind Bundesräte Bildungspolitiker? Bis heute existiert auf Bundesebene kein spezialisiertes Bildungsdepartement. Auch nach der Zusammenlegung des Staatssekretariats für Bildung und Forschung mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie zum neuen Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) zu Beginn des Jahres 2013 bleibt Bildungspolitik «nur» eine Aufgabe unter anderen im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung. Man beachte auch die Reihenfolge der Aufgabenfelder des Departementes.

Historisch gesehen war vielleicht Karl Schenk, Bundesrat von 1863–1895³ und damit der Bundesrat mit der längsten Amtszeit, ein Bildungspolitiker. Er wirkte an der Formulierung des Bildungsartikels 27 in der Bundesverfassung von 1874 mit, der rund 125 Jahre in Kraft blieb (Criblez & Huber, 2008). Schenk wollte in Ausführung des Bildungsartikels zu Beginn der 1880er-Jahre einen eidgenössischen Erziehungssekretär einführen, der den Fortschritt der Kantone hinsichtlich der in der Bundesverfassung verankerten Vorgabe eines «genügenden Primarunterrichts» dokumentieren sollte (Hard, 1974). Die Bezeichnung «Schulvogt», mit der die EDK seit den 1990er-Jahren verschiedentlich kritisiert wurde, etwa im Zusammenhang mit der Schaffung Pädagogischer Hochschulen⁴, geht auf dieses Projekt zurück. In Anbetracht der langen Amtszeit war das bildungspolitische Engagement letztlich aber doch nur eine «Nebentätigkeit» – wenn das Scheitern der Vorlage 1882 in der sogenannten «Schulvogt»-Abstimmung die Schweizer Bildungspolitik auch sehr nachhaltig beeinflusst hat.

Hans-Peter Tschudi⁵, Bundesrat von 1959 bis 1973, der die neue Hochschulpolitik des Bundes in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren wesentlich prägte, wäre ein zweiter Kandidat für den Titel eines Bildungspolitikers auf Bundesebene. 1973 scheiterte er allerdings in der Volksabstimmung mit der Revision des Bildungsartikels,

der als Parallelkonstruktion zum Schulkonkordat der EDK von 1970 angelegt war (Criblez, 2008). Der abgelehnte Verfassungsartikel hatte in vielerlei Hinsicht die Anliegen der heutigen Verfassungsbestimmungen, die in der Volksabstimmung 2006 bekanntlich mit grossem Stimmenmehr angenommen worden waren, vorweggenommen. Von seinen Gesamtleistungen her war Tschudi allerdings eher ein Sozial- als ein Bildungspolitiker.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden: Schon die weitgehende Abwesenheit von spezialisierten Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitikern sowohl in den nationalen und kantonalen Parlamenten als auch in der nationalen Exekutive weist auf die Bedeutung der kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren hin. Bevor deren «Beruf» aber näher erläutert wird, ist zunächst zu fragen, ob für die Bezeichnung «Bildungspolitikerin» oder «Bildungspolitiker» – systemisch gesehen – noch andere Funktionsträger oder Akteursgruppen in Frage kommen.

Zunächst ist an Bildungsspezialistinnen und -spezialisten in Berufs- und Wirtschaftsverbänden⁶, in Gewerkschaften und Konzernen zu denken. Sie alle vertreten allerdings bestimmte Interessen, zumeist Partikularinteressen. Sie betreiben Bildungspolitik im Namen ihrer Verbände und Konzerne und nicht zwingend im Dienste und zugunsten der Öffentlichkeit. Zwar vertreten auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier parteipolitische Positionen und müssen ihre Wählergruppen bedienen; im Vergleich zu den Verbandsvertreterinnen und -vertretern sind sie aber deutlicher dem «Gemeinwohl» verpflichtet.

Eine weitere Gruppe, die den Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitikern zugerechnet werden könnte, sind Spitzenbeamte, Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher, Departementssekretärinnen und Departementssekretäre. Max Weber hat die «fachgeschulten» Beamten (Weber, 1919, S. 20 f.) als fachliches Äquivalent zu den leitenden Politikern definiert, denen sie fachlich teilweise sogar überlegen seien. Sie gehören eindeutig der Verwaltung an, obwohl sie die Bildungspolitik durch die Vorbereitung und Umsetzung der legislatorischen Arbeit und durch ihr alltägliches Handeln und Entscheiden massgeblich beeinflussen. Trotzdem bleibe aber der Minister «Repräsentant der politischen Machtkonstel-

lation» (Weber, 1919, S. 20). Die Führungspersonen in der Bildungsverwaltung könnte man deshalb als «Schattenbildungspolitiker» bezeichnen: Bildungsdepartemente und -direktionen sind ohne sie kaum handlungs- und entscheidungsfähig, und auch die Parlamente sind auf sie massgeblich angewiesen. An diesen Funktionen zeigt sich: Die Gewaltentrennung ist zwar ein staatspolitisches Grundprinzip, aber Regieren und Verwalten lassen sich letztlich nur bedingt klar trennen. Beides ist im «Beruf» der Bildungsdirektorin bzw. des Bildungsdirektors personell vereint.

Zuletzt ist auf die für den Bildungsbereich Zuständigen auf der dritten politischen Ebene, derjenigen der Gemeinden, hinzuweisen. Insbesondere in den grossen Städten entwickeln sich die durch Volkswahl in die städtischen Exekutiven gewählten Schulvorstände immer deutlicher in Richtung dessen, was unter «Bildungspolitik als Beruf» verstanden werden kann. Wenn man die Anzahl Schülerinnen und Schüler und die Schulorganisation der Stadt Zürich, der Stadt Winterthur oder irgendeiner andern mittleren oder grossen Schweizer Stadt mit derjenigen eines kleinen Schweizer Kantons vergleicht, wird nachvollziehbar, dass wir hier tatsächlich auch von «Bildungspolitik als Beruf» sprechen können, auch wenn die Gestaltungsspielräume vor Ort jeweils stark durch kantonale Vorgaben beschränkt werden.

Keine der genannten Gruppen kommt aber dem, was unter «Bildungspolitik als Beruf» verstanden werden kann, wohl so nahe wie die Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren. Sie sind in den kantonalen Regierungen für das Bildungswesen verantwortlich. Auch wenn die Gemeinden im Volksschulbereich nach wie vor einen wesentlichen Teil der Kosten tragen und eine offensichtlich wachsende Anzahl von Bundesparlamentarierinnen und -parlamentariern die Regelungskompetenzen stärker zum Bund hin verlagern möchten (z.B. in der Fremdsprachenfrage oder im Bereich der Tagesbetreuung), spielen die Kantone im Bildungswesen nach wie vor die zentrale Rolle und sind auch hauptsächlich für die Finanzierung von Bildung zuständig.

Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren verfügen durch die direkte Volkswahl über hohe politische Legitimation. Sie nehmen die Doppelfunktion von Regierung

und Verwaltung wahr. Die Verwaltung oder Bürokratie, die Max Weber bekanntlich als rationalste Form der Herrschaft bezeichnete, folgt eigenen Regeln. In der Schweiz ist sie in den allermeisten Fällen klassisch in Stab und Ämtern organisiert. Die Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren stehen dieser Verwaltung vor, sind aber gleichzeitig Mitglied der kantonalen Regierung sowie der EDK, die – nach neuer Bildungsverfassung – die Harmonisierung zwischen den Kantonen im Bildungsbereich zu garantieren hat.

Wer sind die Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren? Insgesamt sind es 26, deren Funktionen und Aufgaben aber wesentlich von der Grösse der Kantone und – damit verbunden – vom Bildungsangebot des jeweiligen Kantons abhängig sind. Zürich spielt unter den 26 Kantonen als bevölkerungsreichster und wirtschafts- und finanzstarker Kanton eine spezielle Rolle. Er verfügt über eine stark ausgebaute Bildungsverwaltung und vermag allein aus diesen Gründen einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung des Bildungswesens in der Schweiz zu leisten.

Traditionell waren die Erziehungsdirektoren⁷ Männer und zum Teil sehr lange im Amt.⁸ In katholisch-konservativen Kantonen waren sie in aller Regel Mitglied der katholisch-konservativen Partei bzw. der christlichdemokratischen Volkspartei (CVP), in den andern Kantonen in der Regel freisinnig-liberal. Zu dieser parteipolitisch-weltanschaulich dominierenden Ausrichtung gab es allerdings vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer wieder Abweichungen. Hinzuweisen wäre etwa auf den langjährigen Zürcher Erziehungsdirektor Alfred Gilgen (Landesring der Unabhängigen, LdU; Erziehungsdirektor 1971–1995) oder auf den Sozialdemokraten Arthur Schmid⁹ im Kanton Aargau (Erziehungsdirektor 1965–1993). Das Bild ist inzwischen parteipolitisch wesentlich bunter geworden, insbesondere die Schweizerische Volkspartei (SVP) hat unter den Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren in jüngerer Zeit an Gewicht gewonnen.¹⁰ Überreste von Geschlechtertypologien führen offensichtlich bis heute dazu, dass Frauen in Regierungen tendenziell stärker zur Übernahme von Bildungsdirektionen neigen als Männer.

Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren werden nicht als solche, sondern als Regierungsrätinnen und Regierungsräte gewählt. Dies heisst: Bildungspolitik haben sie in den meisten Fällen nicht «gelernt», sondern werden durch ihr Amt in den «Beruf» hineinsozialisiert. Häufig haben sie sich vorher als Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit Bildung beschäftigt, denn mit wenigen Ausnahmen sind die Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren vorher in den kantonalen Parlamenten, teilweise auch im nationalen Parlament tätig. Mitunter kann die Übernahme der Verantwortung für die Bildungsdirection nicht freiwillig erfolgen, weil sich die Regierungsräte als Gremium nach bestimmten Regeln (insbesondere dem Anciennitätsprinzip) selbst konstituieren. Es kommt vor, dass ehemalige Lehrerinnen oder Lehrer dieses Amt übernehmen. Aber anzunehmen, der Lehrberuf habe viel mit «Bildungspolitik als Beruf» zu tun, wäre wohl eine arge Verkennung der Arbeit der Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren.

3. Aushandeln im bildungspolitischen Mehrebenensystem

Natürlich geht es im Amt als Bildungsdirektorin, als Bildungsdirektor auch um Leadership. Natürlich ist «Charisma», das schon bei Max Weber eine bestimmte Rolle spielte, bei der Fähigkeit zu überzeugen wichtig. Und natürlich ist das Amt mehr als «Job», sondern auch «Berufung». Diese Unterscheidung war eigentlich das Kernanliegen Max Webers in seinem Referat über «Politik als Beruf». Aber anders als bei Max Weber geht es heute nicht mehr darum, dass sich «charismatische Führer» (Weber, 1919, S. 10) in den Dienst politischer Herren (gemeint waren Fürsten) stellen, sondern in den Dienst der Sache, in unserem Zusammenhang in den Dienst der Bildung.

Weil sich Gesellschaft und Wirtschaft ständig wandeln und weil sich dadurch der Qualifikationsbedarf stetig verändert, müssen die Rahmenbedingungen für Bildung und deren Inhalte immer wieder neu ausgehandelt werden. «Bildungspolitik als Beruf» ist deshalb vor allem eines: tägliches und immer wiederkehrendes Aushandeln und Verhandeln. Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren müssen darin Meisterschaft entwickeln, wenn

sie im komplexen bildungspolitischen Mehrebenensystem erfolgreich sein wollen.

Aushandeln ist keine einsame Tätigkeit, sondern immer eine solche zwischen Akteuren. Es findet in der Regel an Sitzungen statt. Aushandeln hat im Kontext von Bildung unterschiedliche Gegenstände. Am Beispiel der Sitzungen der Zürcher Bildungsdirektorin Regine Aepli lässt sich aber zeigen, mit wem verhandelt wird. Am Sitzungskalender lässt sich deshalb die Position einer Bildungsdirektorin bzw. eines Bildungsdirektors im bildungspolitischen Mehrebenensystem der Schweiz näher bestimmen. Auch wenn der Kanton Zürich ein weitreichendes Bildungsangebot unterhält, unterscheidet sich die Ausprägung der Sitzungstätigkeit von anderen Kantonen wohl nur in Teilbereichen und – wegen der Grösse des Kantons – in der Kadenz und in der Anzahl notwendiger Sitzungen.¹¹

Betrachten wir als erstes die Ebene des *Regierungsrates*. Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren sind zunächst Mitglieder der Kantonsregierungen. Der Zürcher Regierungsrat tagt rund 45-mal im Jahr. Diese Sitzungsverpflichtung geht allen anderen vor. Viele bildungspolitische Entscheidungen werden in der Regierung gefällt. Regierungshandeln erfolgt im Modus von Regierungsratsbeschlüssen, die zu Sach- und Personalgeschäften im Kompetenzbereich der Regierung getroffen werden, oder aber Vorbereitungscharakter für parlamentarische Entscheide haben. Regierungsratsgeschäfte werden per Mehrheitsentscheid beschlossen, aber nach aussen in aller Regel kollegial vertreten. Es handelt sich also nicht immer um konsensuale Entscheide. Insbesondere im Kampf um knappe Finanzen, aber auch in umstrittenen Sachgeschäften kann es in der Regierung zu Auseinandersetzungen kommen. Aufgrund des Kollegialitätsprinzips müssen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren manchmal auch ihnen unliebsame Entscheide öffentlich vertreten.

Im Zürcher *Kantonsrat* ist die Anwesenheit der Bildungsdirektorin bei bildungspolitischen Geschäften gefragt, was 10 bis 12 Sitzungen pro Jahr entspricht. Bildungspolitische Geschäfte werden, wie in fast allen Kantonsparlamenten, in Kommissionen vorberaten. In der kantonsrätlichen Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) ist die Anwesenheit an jährlich rund 30 Sitzungen

notwendig. Dazu kommen Sitzungen einzelner anderer ständiger Kommissionen, etwa der Finanzkommission, der Kommission für Planung und Bau oder der Kommission für Staat und Gemeinden.

Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren sind im Parlament mit dem ganzen Meinungsspektrum der Parteien konfrontiert. Obwohl auch sie in aller Regel Mitglied einer Partei sind, treten sie als Mitglied des Regierungsrates und als Vorsteherinnen bzw. Vorsteher der Bildungsdirektion auf. Bei der Arbeit im Parlament und in den parlamentarischen Kommissionen besteht deshalb immer auch ein bestimmtes Potenzial an Konflikten mit der eigenen Partei.

Im Hinblick auf das politische Mehrebenensystem ist von besonderer Bedeutung, dass auch Interessenvertreterinnen und -vertreter der Gemeinden im Kantonsparlament sitzen. Sie sind nicht selten Spezialistinnen und Spezialisten für das Schulwesen vor Ort und für die Gemeindefinanzen. Ohne sie zu überzeugen, ist in der Regel keine Volksschulpolitik zu machen. Die Gemeinden können bildungspolitische Reformprojekte durchaus zu Fall bringen. Ein prominentes Beispiel dafür war etwa das sonderpädagogische Konzept im Kanton Zürich.

Ein generelles staatspolitisches Problem zeigt sich auch im Bildungsbereich sehr deutlich: das zunehmende Ungleichgewicht zwischen Milizparlament und professionalisierter Verwaltung (Z'graggen, 2009). Generell wird davon ausgegangen, dass die Bedeutung der Verwaltung – unter anderem durch die Einführung von New Public Management – zugenommen, diejenige des Parlamentes dagegen abgenommen hat. Die Parlamente – auch das Zürcher Parlament – reagierten darauf unter anderem mit einer Zunahme von parlamentarischen Initiativen. Dieses Instrument macht das Parlament in besonders weitreichender Art zum Arbeitsparlament und schliessen die (Bildungs-)Verwaltung aus der Vorbereitung von Entscheiden zumindest teilweise aus.

Die Zürcher Bildungsdirektorin ist schliesslich Präsidentin des *Bildungsrates* (10 Sitzungen jährlich), des Zürcher *Fachhochschulrates* (9 Sitzungen jährlich) und des Zürcher *Universitätsrates* (8 Sitzungen jährlich).

Dass die Bildungsdirektorin gleichzeitig Vorsitzende dieser drei Milizgremien ist, ist eine der Besonderheiten schweizerischer Bildungspolitik. Die drei Räte übernehmen Funktionen der öffentlichen Kontrolle und sind Bindeglied zwischen Bildungspolitik und Öffentlichkeit. Insbesondere im Hochschulbereich ist diese Funktion nach der Autonomisierung der Hochschulen von grosser Bedeutung.¹² Anders als etwa in Deutschland sind die Hochschulräte in der Schweiz weniger Instrumente der Neoliberalisierung der Hochschulen oder der Öffnung der Hochschulen gegenüber wirtschaftlichen Anliegen, sondern eher Instrumente der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung und der öffentlichen Kontrolle von Hochschulen (Criblez & Oggenfuss, 2010).

Betrachten wir *Bildungspolitik in der vertikalen Politikverflechtung zwischen Kanton und Gemeinden*. Die Bildungsdirektorin trifft nicht nur im Parlament auf Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden, sondern auch an Sitzungen mit Gemeindevertretungen, Schulpflegepräsidien und Schulleitungen (ca. 6–10 Sitzungen jährlich). Zwar lässt sich die Geschichte des Verhältnisses zwischen Gemeinden und Kanton insgesamt als Kantonalisierungsprozess beschreiben, denn die Kantone haben das Bildungswesen im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts im Kantonsgebiet immer einheitlicher geregelt. Schulträger im Volksschulbereich sind aber in aller Regel die Gemeinden. Sie finanzieren die Volksschule zu wesentlichen Teilen und organisieren und beaufsichtigen sie vor Ort. Ohne die Gemeinden für ein bildungspolitisches Vorhaben gewonnen zu haben, stehen die Chancen auf dessen Realisierung deshalb nicht allzu gut. Die Städte spielen in dieser Hinsicht eine spezielle Rolle. Im Kanton Zürich verfügen die Städte Zürich und Winterthur über das Gemeindegesetz sogar über die Möglichkeit, in der Schulorganisation von kantonalen Vorgaben abweichen zu können.

Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren sind also – insbesondere in flächenmässig grossen Kantonen – mit vielen sehr unterschiedlichen Primarschul- und Oberstufenschulgemeinden mit komplexen Rahmenbedingungen konfrontiert. Im Kanton Zürich zum Beispiel zählt die Stadt Zürich 404'783 Einwohner (2014), die Primarschulgemeinde Volken dagegen nur gerade 339 Einwohner; 10 Kinder besuchen hier den Kindergarten und 31 die Primarschule.¹³ Bildungsdirektorinnen und

Bildungsdirektoren müssen die (Schul-)Gemeinden des Kantons im Sinne der Rechtsgleichheit aber gleich behandeln, obwohl sie sich all der Unterschiedlichkeiten bewusst sind.

Bildungspolitik in der horizontalen Politikverflechtung zwischen den Kantonen: Die 26 Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren sind in der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zusammengeschlossen und sie arbeiten in weiteren Gremien in unterschiedlichen Konstellationen zusammen. Für die Zürcher Bildungsdirektorin bedeutete dies in den letzten Jahren: jährlich drei Plenarversammlungen und vier Vorstandssitzungen in der EDK, je drei bis fünf Sitzungen für die Zusammenarbeit in der Deutschschweizer EDK, in der Nordwestschweizer EDK und in der EDK Ost sowie sechs Sitzungen der schweizerischen Hochschulkonferenz bzw. der Universitätskonferenz.

Die horizontale Kooperation zwischen den Kantonen ist einerseits dadurch motiviert, dass der kleinräumige und strikte Bildungsföderalismus unter den Bedingungen nationaler und internationaler Mobilität und zunehmender Verflechtung nicht mehr sinnvoll aufrechterhalten werden kann. Andererseits ist die EDK mit ihrer Politik gemäss dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. oben) auch immer darum bemüht, für anstehende Probleme gemeinsame Lösungen unter den Kantonen zu finden, um die (weitere) Verschiebung von Regelungskompetenzen im Bildungsbereich von den Kantonen zum Bund zu verhindern. Diese doppelte Zielsetzung – Harmonisierung zur Verhinderung von Bundeslösungen bei gleichzeitigem Beibehalten des Bildungsföderalismus und Betonen der Eigenständigkeit der Kantone – ist nicht widerspruchsfrei. Mit dem Verfassungsauftrag der Harmonisierung ist für die EDK die schwierige Aufgabe verbunden, die Kantone zur freiwilligen Kooperation zu verpflichten. Die seit den 1990er-Jahren nach dem Vorbild des Schulkonkordates von 1970 stark erweiterte Zusammenarbeit über das Instrument der Konkordate hat dabei seine Tücken: Wie schon bei der Harmonisierung des Schuljahresbeginns in den 1970er-Jahren (Manz, 2011) können Harmonisierungsbemühungen mit den direktdemokratischen Instrumenten von Volksinitiative und Referendum torpediert, zumindest aber relativiert werden. Die Ablehnung des Beitritts zum Harmos-Konkordat in verschiedenen Kantonen ist dafür das beste Beispiel.¹⁴

An der horizontalen Politikverflechtung werden Rollenkonflikte der Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren besonders deutlich: Sie müssen in der EDK die Interessen des eigenen Kantons vertreten, versuchen in den Kantonen aber die Harmonisierungsbemühungen der EDK zu vermitteln. Sie sind gemeinsam und je einzeln dem Verfassungsauftrag der Harmonisierung verpflichtet, den sie mit dem Harmos-Konkordat einzulösen versuchen. Gleichzeitig sind sie an die Resultate kantonaler Volksabstimmungen gebunden, auch wenn diese dem Harmonisierungsauftrag entgegenstehen. Sie versuchen als Mitglieder der EDK die Politik der Harmonisierung voranzutreiben. Gleichzeitig sind sie mit dem Vorwurf des Demokratiedefizits der EDK konfrontiert (Ambühl, 2000).

Bildungspolitik in der vertikalen Politikverflechtung zwischen Bund und Kantonen: Die Erziehungsdirektoren hatten früher oftmals nicht nur ein kantonales Regierungsamt inne, sondern waren auch Bundesparlamentarier. Durch diese Ämterkumulation ergab sich eine Form der vertikalen Politikverflechtung zwischen Bund und Kantonen im Bildungsbereich. Dies ist heute entweder nicht mehr möglich oder in den Parteien zumindest verpönt. Die vertikale Politikverflechtung zeigt sich heute in regelmässigen Sitzungen des EDK-Vorstandes mit den Spitzen des Departementes Wirtschaft, Bildung und Forschung einerseits und der Zürcher Bildungsdirektorin mit den Zürcher Bundesparlamentarierinnen und -parlamentariern andererseits. Die institutionalisierte vertikale Politikverflechtung funktioniert damit vor allem zwischen Bund und dem Kollektiv der Kantone.

Abschliessend ist auf zwei wesentliche Bereiche der Arbeit einer Bildungsdirektorin bzw. eines Bildungsdirektors hinzuweisen. Als Vorsteherin einer kantonalen Verwaltungseinheit steht die Bildungsdirektorin weniger in direktem Kontakt mit den Schulen als die entsprechenden Ämter. Sie trifft sich aber mit den Lehrerverbänden sowie den Rektorinnen und Rektoren der kantonalen Schulen (20–30 Sitzungen jährlich). Daneben nimmt sie in ihrer Funktion als Bildungsdirektorin viele Repräsentationsverpflichtungen wahr.

Zuletzt ist auf die von aussen kaum sichtbare Arbeit innerhalb der eigenen Direktion aufmerksam zu machen. Pro Tag fallen durchschnittlich ein bis zwei Sitzungen

als Chefin des Generalsekretariates und der Ämter an. Zudem müssen alle andern Sitzungen innerhalb der Direktion vorbesprochen und vorbereitet werden, was zu unzähligen weiteren Sitzungen führt...

Hier zeigt sich auch, dass die Grenzen zwischen Politik und Verwaltung nicht genau zu ziehen sind. Einerseits nimmt das alltägliche Verwaltungshandeln in der Summe täglicher, kleiner Entscheide Formen von Politik an, wenn man Politik nicht einfach auf den Erlass von Gesetzen, Verordnungen und Regierungsratsbeschlüssen reduzieren will. Andererseits verwischen sich die Grenzen zwischen Politik und Verwaltung in der Schweiz gerade in der Funktion der Regierungsrätinnen und Regierungsräte, weil sie sowohl Teil der Regierung als auch Vorstehende einer Verwaltungseinheit sind.

Die Analyse der Tätigkeiten einer Bildungsdirektorin am Beispiel des Kantons Zürich hat gezeigt, dass Regieren und Verwalten im Bildungsbereich einerseits permanentes Aushandeln bedeutet, andererseits vom erfolgreichen Bewirtschaften eines komplexen Netzwerkes abhängig ist: einem Netzwerk unterschiedlicher Anspruchsgruppen innerhalb des Kantons, einem Netzwerk der horizontalen Politikverflechtung mit den andern Kantonen und einem Netzwerk der vertikalen Politikverflechtung sowohl mit den Gemeinden als auch mit dem Bund. Die Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren sitzen – wortwörtlich – mitten drin in diesen Netzwerken, die sie permanent «bewirtschaften» und weiterentwickeln müssen.

4. Bildungspolitik im politischen Mehrebenensystem: Chancen und Probleme

Die Situation und Dynamik der hohen Politikverflechtung im bildungspolitischen Mehrebenensystem sowie deren Stärken und Schwächen zu analysieren wäre ein aufwendiges Forschungsprogramm – das erst noch durchgeführt werden muss. Trotzdem soll abschliessend, ohne Anspruch auf Systematik und Vollständigkeit, auf einige ausgewählte Chancen und Probleme dieser starken Politikverflechtung im bildungspolitischen Mehrebenensystem eingegangen werden.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass grundlegende Prinzipien der Staatsorganisation wie der Föderalismus und die Subsidiarität in der schweizerischen Bildungspolitik trotz Relativierungen nach wie vor eine wichtige Rolle spielen. Bildung ist ein Politikfeld, das viele – wenn nicht alle – Bürgerinnen und Bürger betrifft. Und in einem halbdirekt-demokratischen System wollen Bürgerinnen und Bürger in die Regelung ihrer Angelegenheiten einbezogen sein. Weil es bei Bildungsfragen oft um Kinder, Jugendliche und Familie geht, können sie – vermutlich leichter als in andern Politikfeldern – mit emotionalisierten Kampagnen mobilisiert werden. Darauf weisen jedenfalls alle wesentlichen, die Öffentlichkeit mobilisierenden bildungspolitischen Debatten der letzten Jahre hin, zum Beispiel die Einführung zweier obligatorischer Kindergartenjahre bzw. der Tagesbetreuung im Rahmen des Harmos-Konkordates, der Deutschschweizer Lehrplan oder die Fremdsprachenfrage.

Die Komplexität hat auch in der Bildungspolitik – u.a. wegen zunehmender horizontaler und vertikaler Verflechtung – zugenommen. Eine der Folgen dieser Entwicklung ist die stärkere Vernetzung. Vieles wird heute nicht mehr einfach über Hierarchie und harte Steuerung (Gesetzgebung und Finanzierung) bewirkt, sondern mit weichen Steuerungsmitteln: informieren, verhandeln, empfehlen usw. (Braun & Giroud, 2003). Zumindest muss der Boden für Regelungen mit harten, direkten Steuerungsinstrumenten durch weiche, indirekte vorbereitet werden. Denn Information und Überzeugung sind in der halbdirekten Demokratie oft tauglichere Steuerungsmittel als Macht und Hierarchie – gerade im Bildungsbereich.

Die hohe Verflechtung der verschiedenen politischen Ebenen führt auch zu einer hohen Komplexität, die kaum mehr oder nur mit einer ausgebauten Bildungsverwaltung bewältigt werden kann. Die Komplexität nimmt insbesondere auf der interkantonalen Ebene zu. Die Politik der multilateralen Staatsverträge der EDK stösst wegen ihrer Anzahl und ihrer komplexitätssteigernden Wirkung, aber auch wegen der schlechten Reformierbarkeit von Konkordaten an ihre Grenzen. Darauf weisen jedenfalls auch die zögerlichen Beitritte der Kantone zu den neueren Konkordaten hin (Harmos, Sonderpädagogik, Stipendien).

Die Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren der Kantone sind als Personen und Amtsträgerinnen und Amtsträger im bildungspolitischen Mehrebenensystem von der Komplexitätssteigerung am stärksten betroffen, denn sie bilden die bedeutsamsten «Knoten» im Netzwerk. Das Nachdenken über Komplexitätsreduktionen ist deshalb gerade für sie von Bedeutung.

Soll allerdings Komplexität im bildungspolitischen Mehrebenensystem der Schweiz wirklich reduziert werden und sollen entsprechende Massnahmen mehr als kosmetische Korrekturen sein, sind insbesondere zwei Grundfragen neu zu beantworten: Es ist dies erstens die Frage nach Zentralität und Dezentralität der bildungspolitischen Entscheide: Welche Entscheidungen werden in Zukunft sinnvoll auf welcher politischen Ebene getroffen? Damit verbunden ist die zweite Frage nach der politischen Gliederung, innerhalb derer die Entscheide getroffen werden. Die Unterschiedlichkeit zwischen den Gemeinden und den Kantonen ist in der Schweiz extrem gross. Während auf Gemeindeebene Veränderungen im Gange sind (Gemeindefusionen), ist die Diskussion über die sehr unterschiedlichen Kantonsgebiete wieder erlahmt.

Gerade weil die Gemeinden und die Kantone in der schweizerischen Bildungspolitik nach wie vor eine bedeutende Rolle spielen, sind Komplexitätsreduktionen kaum sinnvoll möglich, ohne zumindest eine der beiden Grundfragen neu zu beantworten. Weil sowohl im Bereich der Verteilung von Entscheidungskompetenzen auf die unterschiedlichen politischen Ebenen als auch im Bereich der politischen Gliederung in naher Zukunft kaum wesentliche Veränderungen zu erwarten sind, dürfte die Komplexität in der Bildungspolitik weiter zunehmen. Sie wird auch weiterhin vor allem von den kantonalen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren bearbeitet werden müssen.

Anmerkungen

¹ Vgl. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html (April 2015).

² Vgl. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6424.php> (April 2015).

³ Vgl. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4636.php> (April 2015).

⁴ Welche «Ironie der Geschichte»: Ist es doch ein wesentlicher Teil der «raison d'être» der EDK, den Bildungsföderalismus zu stärken und weitergehende Bundeskompetenzen im Bildungsbereich zu verhindern.

⁵ Vgl. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4721.php> (April 2015).

⁶ Dazu sind auch die Lehrerverbände zu rechnen.

⁷ Bis in die 1990er-Jahre war in der deutschsprachigen Schweiz der Begriff «Erziehungsdirektor» üblich. Seither hat sich die Bezeichnung «Bildungsdirektor» bzw. «Bildungsdirektorin» stärker eingebürgert. Die Veränderung dieser Bezeichnung steht auch im Zusammenhang mit der Übernahme der Aufgaben im Berufsbildungsbereich (vorher: auf verschiedene Direktionen/Departemente verteilt bzw. der Volkswirtschaftsdirektion zugeordnet) durch die Bildungsdirektionen und mit dem Ausbau der Verwaltung im tertiären Bildungsbereich.

⁸ Spezifische Analysen zur Geschichte der kantonalen Bildungsverwaltungen und deren Vorsteherinnen und Vorsteher fehlen bislang. Hinweise finden sich in Überblicken zur Entwicklung der kantonalen Regierungen oder der kantonalen Verwaltungen; für den Kanton Zürich vgl. Illi, 2008; Schmid, 2003.

⁹ Vgl. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D33167.php> (April 2015).

¹⁰ Einen jeweils aktuellen Überblick über die Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren der 26 Kantone bietet die Webseite der EDK: <http://www.edk.ch/dyn/12372.php> (April 2015).

¹¹ Für Hinweise zu den wichtigsten Sitzungen, zur Sitzungskanzel und generell für Informationen zu den Tätigkeiten der Bildungsdirektorin bedanke ich mich bei der stellvertretenden Generalsekretärin der Zürcher Bildungsdirektion, Dr. Cornelia Lüthy.

¹² Der Autor ist selber Mitglied des Zürcher Bildungsrates und kommentiert deshalb an dieser Stelle die Funktion des Bildungsrates nicht.

¹³ Angaben für 2014; vgl. https://www.bista.zh.ch/_vs/vs_sgem.aspx (April 2015).

¹⁴ Zum jeweils aktuellen Stand im Projekt zur Harmonisierung der obligatorischen Schule vgl. <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> (April 2015).

Literatur

Ambühl, H. (2000). Notwendigkeiten und Möglichkeiten föderalistischen Zusammenwirkens. Zu staatsrechtlichen und bildungspolitischen Aspekten der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. In H.-R. Schärer (Hrsg.), *Lehrerbildung im Wandel: Grundlagen – Ansprüche – Impulse* (S. 35–67). Aarau: Sauerländer.

Braun, D. & Giraud, O. (2003). Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In K. Schubert & N.C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 159–169). München: Oldenbourg.

Bütikofer, S. (2013). *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne*. Baden-Baden: Nomos.

Criblez, L. (2008). Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz – Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 251–276). Bern: Haupt.

Criblez, L. & Huber, Ch. (2008). Der Bildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 und die Diskussion über den eidgenössischen «Schulvogt». In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz – Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen* (S. 87–129). Bern: Haupt.

Criblez, L. & Oggenfuss, Ch. (2010). Die Hochschulräte an den pädagogischen Hochschulen der deutschsprachigen Schweiz. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 28, S. 287–302.

Epiney, A. (1994). Subsidiarität als verfassungsrechtlicher Grundsatz. In Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (Hrsg.), *Rapports suisses présentés au XIVème Congrès international de droit comparé* (S. 9–34). Zürich: Schulthess.

Fuchs, D. & Roller, E. (2010). Politik. In dies. (Hrsg.), *Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe* (S. 205–209). Stuttgart: Reclam.

Hard, F.X. (1974). *Der eidgenössische Erziehungssekretär. Bestrebungen zu einer gesamtschweizerischen Schulkoordination im Jahre 1882*. Zürich: s.n.

Illi, M. (2008). *Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*. Zürich: Chronos.

Kaube, J. (2014). *Max Weber. Ein Leben zwischen den Epochen*. Berlin: Rowohlt.

Linder, W. (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. 3. Aufl. Bern: Haupt.

Manz, K. (2011). «Schulkoordination ja – aber nicht so!» *Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1860–1985)*. Bern: hep.

Schmid, St.G. (2003). *Die Zürcher Kantonsregierung seit 1803*. Zürich: Schulthess.

Weber, M. (1919). *Politik als Beruf*. München: Duncker & Humblot.

Z'graggen, H. (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Bern: Haupt.

Bildungspolitik als Kulturpolitik

Prof. em. Dr. Jürgen Oelkers, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft

In vielen deutschsprachigen Ländern sind «Kulturpolitik» und «Bildungspolitik» getrennte Grössen. Unter Kulturpolitik wird die Förderung einzelner Künstler, verschiedener künstlerischer Projekte oder auch kleinerer und grösserer Institutionen der Kunst verstanden, manchmal auch die Verhinderung von Kunst. Bildungspolitik hingegen bezieht sich auf die Institutionen Schule und Hochschule. Auch hier kann «Politik» Verhinderung heissen, ohne jetzt auf Harmos oder den Lehrplan 21 näher einzugehen. Nur so viel: Manchmal vermisst man Kultur, wenn die Kompetenzen gezählt werden.

Natürlich ist in der Geschichte der Bildungstheorie immer ein enger Bezug zwischen Schule und Bildung hergestellt worden, «Bildung» ist ja ein Wort der Auszeichnung und wer wäre gerne *ohne* Bildung? Das ist nicht ganz ohne Risiko, weil Ansprüche der Bildung mit der eigenen Person präsentiert werden müssen und so auch verfehlt werden können. Die Schadenfreude ist gross, wenn man auf dem glatten Parkett der Zitate und Anspielungen ausrutscht, und niemand bedauert den, der falsch ausspricht oder betont, was als exakte Kenntnis erwartet wird. Bildung hat so auch etwas mit Blamage zu tun, von der man sich schlecht erholen kann.

Trotz des Risikos der Selbstdarstellung kann man bis heute den trotzigen Satz lesen, dass Bildung einzig und allein dem «Subjekt» zu dienen habe, dabei keinen anderen Zweck verfolgen dürfe und sich insbesondere von Nutzerwartungen der Gesellschaft fernhalten müsse. Die Schule auf der anderen Seite muss immer neue Generationen von Kindern und Jugendlichen aus unterschiedlichen Milieus und Gesellschaftsgruppen unterrichten und zu Abschlüssen führen. Wenn Ideal und Wirklichkeit nicht zusammenpassen, gibt es einen Ausweg. Mit Hegel nämlich lässt sich sagen: Umso schlimmer für die Wirklichkeit.

In der klassischen deutschen Bildungstheorie ist nie auf die besonderen institutionellen Bedingungen der modernen Massenverschulung Rücksicht genommen wor-

den, die jeden erreichen soll und so niemanden vorab privilegieren kann. Die Leistung und nicht die Herkunft soll über den Rang entscheiden, aber dann kann die Bildung sich nicht am «Subjekt» der Philosophie ausrichten, das so unantastbar ist, dass es durch Leistungsdifferenz gekränkt wäre. Die berühmte Dialektik von «Subjekt» und «Objekt» verträgt kein Subjekt, das schwach ist in Mathematik, befriedigend in Deutsch und gut in Sport.

Schulabschlüsse sind in der Schulkritik genau das Gegenteil von dem, was bildungstheoretisch erwartet wird. In diesem Sinne wäre das Thema meines Vortrages ein historisch wohlbekanntes Missverständnis, das sich darin zeigt, von der Schule immer weit mehr zu erwarten, als sie zu leisten imstande ist, und von den hehren Zielen aber nichts zurücknehmen zu können. Letztlich soll alles erreicht werden, was gut klingt, und in der Zielsprache klingt eben nie etwas schlecht. Auch das, notabene, ist kein Kommentar zum Lehrplan 21.

Nun kann man den Fokus des Themas aber auch verschieben, weg von dem empfindsamen Subjekt der Hochkultur und hin zum Zusammenleben verschiedener Kulturen in der modernen Gesellschaft. Davon handelt der folgende Text, weil die Verschiedenheit der Kulturen und mit ihr der Religionen lange Zeit *kein* bildungspolitisches Thema war, nunmehr aber ins Zentrum gerückt ist. Es geht dabei um Fragen der kulturellen Identität und der Öffnung ins Ungewisse gleichermassen, was die Bildungspolitik vor neue Herausforderungen stellt, die sich mit den klassischen Theoriemitteln nicht bearbeiten lassen. Sie betonen «Identität» als Übereinstimmung und nicht als Gewinn der Differenz.

Dieser Ausgangspunkt, Bildung von der Verschiedenheit her zu denken, musste so lange nicht gewählt werden, wie sich Gesellschaft und Herkunftskulturen weitgehend deckten. Die Anfänge der Volksschule im Kanton Zürich zeigen diese Überlappung in aller Deutlichkeit. Die Schule spiegelte die Herkunft und die Herkunft war

zusammen mit den schulischen Berechtigungen der Garant für den Verbleib in der Gesellschaft. Gelang das nicht, war die *Ultima Ratio* oft die Auswanderung.

Die Einwanderungswellen nach dem Zweiten Weltkrieg haben dieses autochthone Selbstverständnis angegriffen. Plötzlich nämlich galt es, Kinder aus italienischen Einwanderungsfamilien so zu verschulen, dass auch sie zu Abschlüssen gelangen konnten. Religiöse Fremdheit war zu diesem Zeitpunkt nur in dem Sinne gegeben, dass Kinder katholischer Eltern in reformierten Schulen untergebracht werden mussten, was man dadurch löste, dass der Religionsunterricht geteilt wurde. Und man musste sich als Schüler daran gewöhnen, dass die Katholischen mehr Feiertage hatten als die Reformierten.

Aber das Thema liegt tiefer, als der historische Neid über die vermeintlichen Privilegien ahnen lässt. Der Neid war im Übrigen sehr abstrakt. Man hatte keine Ahnung, was Feiertage im anderen Lager konkret bedeuteten. Dafür blühten die Phantasien und Zuschreibungen. Katholiken, habe ich als Schüler gelernt, sind «falsch», weil sie alles beichten können und für nichts verantwortlich gemacht werden dürfen. Die offizielle deutsche Bildungspolitik förderte diese mentale Segregation: Mit der anderen Seite sollte und wollte man nichts zu tun haben.

Man sieht, ich bin ein Kind der 1950er-Jahre, das nie eine katholische Kirche von innen gesehen und das auch gar nicht als Verlust empfunden hat. Die Zugehörigkeit war klar, geregelt durch Geburt und Taufe, später dann noch durch Konfirmation und damit zusammenhängend durch christliche Unterweisung, die vor allem darüber belehrte, dass eine Grenze zu beachten war. Zur Unterweisung gehörten Kirchenlieder, die die Zugehörigkeit vertieften. Wenn mit Paul Gerhardt das Herz «ausgehen» und «Freude suchen» soll, dann war das lutherische Herz gemeint.¹

Vergleiche konnten da nur stören, man teilte den Ritus ja auch mit niemand anderem. Aber die festen Bezüge und Eckwerte der Erziehung wurden mit jeder Generation schwächer, weil die historischen Grenzen nicht gehalten werden konnten und der christliche Glaube in Mitteleuropa an Überzeugung verlor. Das hat vor allem mit grundlegenden Veränderungen in der Organisation

der Bildung und auch mit der Stellung der Religion in der Gesellschaft zu tun.

Bildung und Religion

Seit Mitte des 18. Jahrhunderts hat sich in allen Industriegesellschaften unter Inkaufnahme von zum Teil schweren und seinerzeit kaum lösbaren gesellschaftlichen Konflikten eine Organisation *öffentlicher Bildung* entwickelt, die auf säkularen oder laizistischen Grundlagen basiert. Der französische Ausdruck «laïque»² ist im europäischen Umfeld allerdings sehr verschieden interpretiert worden. Eine radikale Loslösung der Erziehung von der Religion hat sich in der Breite auch nach dem Kulturkampf am Ende des 19. Jahrhunderts nicht wirklich durchsetzen lassen.

Der laizistische Staat kann aber seine Institutionen neutral definieren und Religion von öffentlicher Bildung trennen. Radikal wie in Frankreich war das im deutschsprachigen Bildungsraum allerdings nicht möglich; die Lösung war die Einführung eines verbindlichen Schulfaches «Religionsunterricht», das konfessionell ausgerichtet war und immer eine Randstellung innehatte. Mitte des 19. Jahrhunderts sollte noch die ganze Volksschule christlich sein. Stattdessen wurde «Religion» Teil der Stundentafel und so einer Schulorganisation, die sich nicht nach Konfessionen unterscheiden liess. Entscheidend für die Entwicklung der Volksschule war die langfristige Säkularisierung des Lehrplans und der Lehrmittel. Erst mit ihr sind die grossen Distanzen zwischen den staatlichen Schulen und den christlichen Religionen entstanden, die heute massgebend sind.

Die Lösung mit dem konfessionellen Schulfach war solange unstrittig, wie sich Glaubensgemeinschaften als Mono- oder Mehrheitskulturen erhalten konnten, sprich: solange katholische, reformierte oder lutherische Gemeinschaften, also die Kirchen des christlichen Glaubens, eine überlieferte Dominanz behielten, die sich durch Konzessionen an die christlichen Minderheiten vor Ort ausgleichen liess. Niemand konnte gezwungen werden, am Unterricht der Mehrheit teilzunehmen, und der Staat verpflichtete sich, auch für ganz kleine Zahlen Religionsunterricht zu ermöglichen.

Auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde in den Schulen noch christlicher Glaubensunterricht erteilt. Um nochmals das Kind der 1950er-Jahre zu zitieren: Den Unterricht erteilten Katecheten, die einen Lehrauftrag erhielten, keine vom Staat ausgebildeten Religionslehrer. Völlig selbstverständlich war, dass es sich um Glaubensunterricht handelte und so auch um einen Unterricht der Abgrenzung. Andere Religionen wurden entweder gar nicht thematisiert oder galten als nicht rechtmässig. Vom Islam habe ich als Schüler nie etwas gehört.

Diese Situation hat sich inzwischen gründlich und vermutlich irreversibel geändert. Nicht nur in den urbanen Zentren Mitteleuropas, sondern auch in den ländlichen Regionen herrscht heute eine multireligiöse Realität mit drastisch schwindenden Anteilen der christlichen Kirchen. Das ist zwischen meinem Norddeutschland, Bayern und Zürich durchaus verschieden, betrifft mehr die reformierten Kirchen als die katholische, aber ist doch eine deutliche historische Tendenz. Eine wachsende Gruppe in vielen westlichen Ländern sind inzwischen die Ungläubigen, versteht man darunter Personen ohne Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft.

Aus dem Rückgang christlicher Glaubensüberzeugungen vor allem in Mitteleuropa kann nicht geschlossen werden, dass sich religiöse Kulturen generell auflösen. Und auch der Befund abnehmender christlicher Sozialisation gilt nur regional. Die klassische soziologische These der zunehmenden und unaufhaltsamen Säkularisierung aller Lebensbereiche trifft nicht so zu, wie Max Webers Diktum der «Entzauberung der Welt» in seinem Vortrag «Wissenschaft als Beruf» (1919) dies verstanden wissen wollte. Der Zauber nämlich kann sich verschieben und neu aufladen.

Max Weber ist gleichsam der Schirmherr dieser Tagung, er kommt daher auch bei mir zu Wort: Die «Entzauberung der Welt» heisst einfach «durch Berechnen beherrschen können» (Weber, 1991, S. 17). Es gibt keine «geheimnisvollen unberechenbaren Mächte» mehr, das Leben ist im Prinzip rationalisierbar geworden (Weber, 1991, S. 17). Diese Tendenz soll den «Entzauberungsprozess» der okzidentalen Kultur seit ihren Anfängen kennzeichnen (Weber, 1991, S. 17 f.), also nicht erst seit der Aufklärung.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts schien noch eine unumkehrbare geschichtliche Tendenz zu sein, was am Ende des Jahrhunderts keineswegs mehr so ausge-macht war. Gerade Religionssoziologen wie Peter Berger (1969) haben früh auf den *Rumour of Angels*³ verwiesen, also die Rückkehr der Transzendenz mitten in der scheinbar vollzogenen Säkularisierung, wobei auch diese These vor dem Hintergrund des historischen Wandels des *christlichen* Glaubens verstanden werden muss. Im Hintergrund von Webers «Entzauberung der Welt» standen vor allem calvinistische Formen der asketischen Rationalisierung. Die Formel trifft also nicht einmal für alle christlichen Kirchen zu.

Es gibt keine einheitliche Tendenz in der Geschichte der Glaubensgemeinschaften und dies weder im Blick auf grosse Kirchen noch bezogen auf häretische Gruppen, die mit eigenen Deutungen des Glaubens immer wieder für Aufspaltungen innerhalb der Kirchen gesorgt haben. Nicht einmal die Geschichte der grossen Gründungen ist abgeschlossen, ebenso wenig wie die innere Entwicklung der Kirchen. Der Islam etwa steht noch vor der historischen Textkritik⁴, aber das gilt etwa auch für die orthodoxe Kirche Russlands und ihren Einfluss auf die Gesellschaft⁵ und Politik. Und wer amerikanischer Präsident sein will, muss sonntags in die Kirche gehen.

Im Christentum hat die Textkritik spätestens mit Erasmus' *Novum instrumentum omne* von 1516 eingesetzt.⁶ Die historische Kritik war verantwortlich für die Entwicklung eines symbolischen und nicht mehr wörtlichen Verständnisses des Glaubens. Der Koran wird bis heute nicht so verstanden. Die Historisierung des heiligen Textes würde eine Umstrukturierung und Neuausrichtung des Glaubens sowie der Liturgie abverlangen, was jeder dogmatisch strukturierten Religionsgemeinschaft schwerfällt und der Priesterschaft das Opfer der Deutungshoheit abverlangt.

Ein Befund also wäre, mit Annahmen fortschreitender und unaufhaltsamer Säkularisation vorsichtig zu sein. In China wachsen die christlichen Kirchen in einem atheistischen Umfeld und trotz staatlicher Repressionen rasant. Die Zahl der Gläubigen wird inzwischen auf hundert Millionen geschätzt, 1949 waren es keine vier Millionen. Und die christliche Mission war in China bis

zur Machtergreifung der Kommunisten verglichen mit der Grösse des Landes besonders erfolglos. Die Nachfrage wächst von innen heraus.⁷

Max Weber hat sich nie gefragt, was an die Stelle der Religionen treten soll, aber offenbar bleibt keine Leerstelle übrig. Die politische Geschichte Europas im 20. Jahrhundert demonstriert eindrucksvoll und schauerlich zugleich, wie stark Weltanschauungen als Ersatzreligionen sein können und ein wie hohes Gut die zivile Gesellschaft darstellt. Das Gut ist keineswegs durch die kulturelle Entwicklung garantiert, ebenso wenig wie der Kulturkampf der Vergangenheit angehört, weil nicht politische Weltanschauungen das Problem der Zukunft sind, sondern Konflikte zwischen verschiedenen Religionen in ein- und derselben Gesellschaft, wie sich im arabischen Raum besonders schauerlich gezeigt hat.

Die Kraft der Religionen zeigt sich auch da, wo sie mit Hilfe von politischen Revolutionen beseitigt werden sollten. Häufig werden sie dann negativ verstärkt, also steigern Aggressivität und Dogmatismus (Walzer, 2015). Die Zivilisierung der Religionen wird auf diese Weise ins Gegenteil verkehrt, was auch damit zusammenhängt, dass der vernichtende Blick auf Religionen nie erkennen kann, warum der Glaube anziehend ist. Der radikalen Kritik fehlt das Verständnis, auch dafür, welche Folgen mit ihr verbunden sind.

In den westlichen Ländern ist die Unabhängigkeit der Erziehung von den Religionen keine dreissig Jahre alt. Noch vor zwei Generationen gehörten christliche Rituale und die Einführung in die Dogmen des Glaubens zu den Selbstverständlichkeiten des Aufwachsens. Heute erfahren viele Kinder keine religiöse Unterweisung mehr und leben de facto säkular. Medien und Alltagswelt sind zwar voll von religiösen Symbolen, aber viele Kinder erfahren keine Unterweisung mehr, die sie auf eine bestimmte Religion festlegen würde. Sie können darüber selbst entscheiden.

Dieser historische Wandel kennzeichnet die Sozialisation in skandinavischen, mitteleuropäischen und zum Teil auch in osteuropäischen Ländern, wie sich an Polen oder Ungarn zeigen liesse. Traditionell katholische Länder sind diesem Wandel nur langsamer ausgesetzt. Weltweit dagegen wachsen Religionen, was der The-

se einer zunehmenden globalen Säkularisierung widerspricht. Entgegen den Erwartungen vieler Religionskritiker lösen sich die unterschiedlichen Glaubenssysteme nicht einfach auf, Religionen verschwinden nicht und Kirchen können sich modernen Lebensumständen durchaus anpassen.

Eine Schlüsselfrage ist, was das für die öffentliche Bildung bedeutet. Ihre Institutionen setzen voraus, dass sie keinerlei weltanschaulichen Beeinflussungen unterliegen, und dies weder in praktischer noch in symbolischer Hinsicht. Nicht nur in Frankreich müssen die Schulen frei sein von Zeichen und Symbolen von Kirchen und Glaubensgemeinschaften. Das gilt seit 2004 auch für Kopftücher. Wer mit einem Kopftuch die Schule besucht, muss mit einem Schulverbot rechnen. Der Laizismus reicht weit über die Schule hinaus. In Frankreich und in Belgien ist muslimischen Frauen das Tragen eines Vollschleiers in der Öffentlichkeit verboten.

Die Darstellung von Religionen im öffentlichen Raum muss unterschieden werden von ihrem Selbstverständnis und den Regeln des Zusammenlebens. In der heutigen Gesellschaft sind alle Religionen partikular, keine kann und darf gegenüber allen anderen das Übergewicht erlangen. Das historisch eher unwahrscheinliche Gebot der Toleranz impliziert einen Verzicht auf gewollte oder ungewollte Mission gegenüber anderen und so letztlich auf den eigenen Überlegenheitsanspruch, soweit damit Dritte beeinträchtigt werden. Jede Religion lebt für sich und kann dabei um Anhänger werben, aber hat dabei kein Monopol auf Wahrheit ausserhalb des eigenen Glaubens, und auch dieses Monopol lässt sich von innen her bestreiten.

Ein Anspruch auf Absolutheit ist aber nicht nur den klassischen monotheistischen Religionen inhärent. Auch und gerade die Gründer neuer Kirchen – oder Sekten – wie Ron Hubbard verzichten keineswegs auf den Anspruch der Einzigartigkeit und der Überlegenheit gegenüber allen Konkurrenten, was im Falle der *Church of Scientology*⁸ sogar mit einer «wissenschaftlichen» Methode des Unterrichts verbunden wird, die als originell und einzigartig behauptet wird, aber mit ihren banalen Regeln aus der Geschichte der dogmatischen Didaktik gut bekannt ist.⁹

Durch gegenteilige historische Erfahrungen lassen sich Sekten aber bekanntlich nicht beeindrucken. Gerade neue Kirchen sind oft hochgradig dogmatisch und unbeirrt im Durchsetzen ihrer Lehrsätze. Die Attraktivität von unkonventionellen Sekten und Kulte nicht nur auf Jugendliche ist gut belegt und Heilsangebote sind heute ein religiöser Marktfaktor, der sich kaum so disziplinieren lässt, wie die Textkritik das mit der alten Kirche getan hat, einfach weil kein göttliches Dogma mehr vorhanden ist.

Curriculum – Religion

Ein weiteres Problem bezieht sich auf die Inhalte der Bildung: Öffentliche Schulen haben weltliche, letztlich wissenschaftsgestützte Lehrpläne, gegen die man keine religiösen Einwände erheben kann, es sei denn, man bestreitet sie grundsätzlich. Der Lehrplan wahrt in allen religiösen Fragen Neutralität, verlangt also keinen Glauben ab, sondern gibt nur die Themen vor und klärt die Zugangsweise.

Das gilt letztlich für alle Fächer, wenn man fragt, wie sie gelernt werden. Niemand muss glauben, was er oder sie im Geschichtsunterricht lernen kann. Der Unterricht vermittelt Standards und Grundlagenwissen sowie methodische Informationen, warum das curriculare Wissen gerechtfertigt ist. Aber über alle Probleme müssen sich die Schüler eigene Meinungen bilden, so wie sie auch mathematisches Wissen für sich konstruieren müssen, wenn sie es tiefergehend lernen wollen.

- Sich «eine Meinung bilden können» und «glauben» ist nicht dasselbe.
- Worauf es ankommt, ist die subjektive Seite des Unterrichts.
- Niemand lernt in nachhaltiger Weise ohne innere Beteiligung, ohne sinnhaftes Erleben und ohne Berührung der eigenen Interessen.
- Umgekehrt geht vieles am Lernen vorbei, das diese Bedingungen nicht erfüllt.
- In dieser Hinsicht muss man an die Mathematik «glauben», wenn man vom Unterricht etwas haben will.

Gezwungen werden kann dazu niemand, während heutige Lehrpläne oft den Eindruck erwecken, dass am Ende der Nürnberger Trichter doch noch erfunden wurde. Es sind Trichtertheorien, die auch hinter manchen bildungspolitischen Forderungen stehen, nicht Theorien, wie Kinder und Jugendliche tatsächlich lernen oder auch *nicht* lernen. Um mich jetzt doch noch zu outen: Das wäre der eigentliche Test auf den Lehrplan 21.

Lernen ist eigensinnig und lässt sich nur begrenzt steuern. Diese liberale These der Didaktik müssen gerade Fundamentalisten bestreiten, und zwar um ihres Anspruches willen. In den Vereinigten Staaten haben die sogenannten «Kreationisten» viele Bildungsbehörden in ein Dilemma gestürzt, das für das Problem, wie Religionen gelernt werden sollen, aufschlussreich ist.

«Kreationisten» sind zumeist weisse, protestantische Fundamentalisten, die verschiedenen kirchlichen Gruppierungen angehören und einen erheblichen öffentlichen Einfluss gewonnen haben. Sie bestreiten die Evolutionstheorie, berufen sich auf die biblische Schöpfungsgeschichte und glauben an deren Wortlaut als empirischen Tatbestand. Selbst die Zeit der Schöpfung wird wörtlich übernommen, eine Entwicklung der Natur nach biologischer Zeit wird abgelehnt und vehement bekämpft (Scott, 2004).

Bürgerinnen und Bürger können sich auf diese Weise äussern, das *First Amendment* zur amerikanischen Verfassung verbietet bekanntlich jede Form der Beeinträchtigung der freien Meinung. Kreationismus ist nicht verboten, nur weil die Lehre der Evolutionstheorie widerspricht. Aber wieso kommt dann die Lehre der Kreationisten, die inzwischen trotz aller Gegenkampagnen viele Anhänger gefunden hat, nicht im Biologieunterricht vor, der doch künftige Bürgerinnen und Bürger auf das Leben und so auch auf das Meinungsspektrum der Öffentlichkeit vorbereiten soll? Und entspricht es nicht dem Gebot der Demokratie, nicht nur alle Meinungen öffentlich zu Wort kommen zu lassen, sondern sie auch gleichberechtigt zu unterrichten (Gutmann, 1999, S. 101 ff.)?

Die Frage, wie die Entwicklung des Lebens in der Schule gelehrt werden soll, scheint sehr grundlegend zu sein und hat in den Vereinigten Staaten nicht nur

zu enormen Kontroversen geführt, sondern zu einem andauernden Kulturkampf mit christlichen Fundamentalisten, an deren Einsicht in wissenschaftliche Evidenz nicht zu appellieren ist. Sie bedrohen den staatlichen Lehrplan mit dem Argument der Freiheit und sie wollen, dass die Kinder *ihre* Religion lernen oder mindestens die Wahl haben, andere Lehren zum gleichen Gegenstand abzuwählen. Das zeigt, wie unmittelbar Erziehung und Religion immer noch zusammenhängen.

Ein weiteres Indiz dafür ist die wiederum in den Vereinigten Staaten starke *Homeschooling*-Bewegung. Im Jahre 2012 wurden mehr als 1,7 Millionen amerikanische Kinder, zumeist aus religiös gebundenen Familien, nicht mehr an öffentlichen oder privaten Schulen unterrichtet. Das sind rund 3 Prozent der Gesamtschülerschaft, die nicht in öffentlichen oder privaten Schulen unterrichtet werden. Ihre Lehrer sind ihre Eltern und die Zahl wächst langsam, aber kontinuierlich.¹⁰

Meinungsfreiheit ist eine Sache, die Organisation staatlicher Bildung eine andere. Wir unterrichten in öffentlichen Schulen auch nicht revisionistische Lehren zum Holocaust, obwohl oder weil diese Lehren im Internet zunehmend Anhänger finden. Kein Curriculum öffentlicher Schulen enthält okkulte Lehren vom «Astralleib» oder der «Reinkarnation», die zwischen Emanuel Swedenborg und Rudolf Steiner von vielen Autoren für glaubwürdig befunden wurden, heute zu den Grundlagen «alternativer Wissenschaften» zählen, auf grosses öffentliches Interesse stossen, zudem intellektuell anspruchsvoll sind und gleichwohl *nicht* Eingang gefunden haben in die Lehrgänge der öffentlichen Schulen.

Das hat seinen guten Grund. Die Scheidelinie ist die zwischen Wissenschaft und Okkultismus, die im 18. Jahrhundert gezogen und im 19. Jahrhundert institutionell durchgesetzt wurde. Unterrichtet wird in öffentlichen Schulen kein okkultes Wissen, und zwar auch dann nicht, wenn damit das Label «wissenschaftlich» verbunden wird. In diesem Sinne markiert der Vormarsch der Kreationisten und mit ihnen der «wissenschaftlichen Kirchen» eine ernst zu nehmende Gefahr. Er verwischt die Grenzen und macht Wissenschaft zur Glaubenssache, was die öffentliche Bildung radikal verändern würde.

Sie müsste nicht nur auf jede Art von Nachfrage reagieren, sondern auch alles ausschliessen, was Glaubensgemeinschaften, in welcher Weise auch immer, als anstössig betrachten. Anzeichen dafür gibt es auch in Europa, man denke an den Schwimmunterricht für muslimische Mädchen oder an die offenbar wachsende, wenngleich immer noch geringe Zahl von erklärten Schulverweigerern. Wie immer diese Anfänge zu bewerten sind, das ganze System der öffentlichen Bildung würde in eine gefährliche Schieflage geraten, wenn das staatliche Curriculum Verhandlungssache zwischen verschiedenen und gegensätzlichen Glaubensgemeinschaften werden würde.

Trotzdem kann man hartnäckig bleiben: Mit welchem Grund sollte man Rudolf Steiners Anthroposophie, Ron Hubbards Dianetik oder etwa auch Wilhelm Reichs Lehre der Orgon-Energie aus dem Lehrplan zurückweisen, wenn sich dafür Anhänger einsetzen, Nachfrage besteht und öffentliches Interesse geweckt werden kann? Das kann man zu einer Kernfrage stilisieren und als Legitimationsproblem aufwerten, mit dem scheinbar Verlegenheiten geweckt werden.

Aber nur in Summerhill ist je ein Versuch mit der Orgon-Energie gemacht worden (Turner, 2011), mit dem zweifelhaften Effekt, dass angeblich der «Charakterpanzer» eines Mädchens gesprengt wurde, den niemand je gesehen hat. Der Effekt basierte einfach auf der Autosuggestion Alexander Neills, der schon deswegen kein grosser Pädagoge gewesen sein kann. Scientologen haben eigene Schulen, die jeder frei wählen kann, aber dann auch wissen muss, was er tut. Die Dianetik bewirkt nur eins, sie macht abhängig.

Steiners Anthroposophie scheint ein anderer Fall zu sein. Sie basiert zum Teil auf christlichen Annahmen und unterscheidet sich dadurch von der Theoriemutter, der Theosophie, die 1875 in New York bekanntlich als Bollwerk gegen den Darwinismus gegründet wurde. Warum sollen solche Lehren nicht positiv unterrichtet werden, wenn sich grosse Gruppen der Gesellschaft dafür einsetzen und sogar demokratische Plebiszite gewinnen würden?

Es gibt bislang kein Urteil eines Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten, das Lehrplänen und so öffent-

lichen Schulen vorschreiben würde, dem Diskussions- und Erwartungsstand bestimmter Glaubensgemeinschaften entsprechen zu müssen. Das wäre das Ende der öffentlichen Bildung, das sich keine fortgeschrittene Gesellschaft leisten kann. Aber die Versuche werden zunehmen, die bestehenden Grenzen zu unterlaufen, und dies vermutlich mit einer Nadelstichpolitik, die unter dem Gebot der Toleranz Sonderrechte durchsetzen will.

Einen Parallellfall zu den Kreationisten gibt es in Deutschland oder der Schweiz bislang nicht, wohl aber wird das Thema Religion neu thematisiert, sind fundamentalistische Gruppen tätig und werden Symbole als anstössig wahrgenommen. Das macht es schwer, zu glauben, dass die Säkularisierung die Sache erledigt. Vielmehr werden sich Politik und Gesellschaft auf neue, zum Teil auch neuartige Konflikte einstellen müssen, die mit Freiheit, dem Grundmerkmal der offenen Gesellschaft, zu tun haben und die daher mehr verlangen als Verbote. Die politische Bearbeitung dieser Probleme dürfte umso schwieriger werden, je weniger die sozioökonomische Integration gelingt, je geringer der Schulerfolg der Kinder ist, je mehr verschiedene Generationen Desintegration erleben und je härter die eigene Kultur abgeschottet wird.

Von der anderen Seite aus gesagt: Je weniger die aufnehmende Kultur bereit ist, Integrationswillige aufzunehmen, je stärker sich die fundamentalistische Diskussion entwickelt und je weniger echte Chancen sich die Mitglieder der fremden Kultur ausrechnen können, desto mehr verschärft sich das Problem.

Religiöse Überzeugungen lassen sich dabei politisch instrumentalisieren, und dies umso mehr, je weniger Kontakt mit anderen Kulturen besteht. Dann entstehen brisante Ghettos, die für beide Seiten eine Dauerbelastung darstellen, weil die normalen Mechanismen der gesellschaftlichen Integration – Schule, Arbeit, Identitätsbildung und kulturelle Angleichung – ausgeschaltet sind. Propheten jeder Art sind in der Demokratie unerwünscht oder müssen in die Schranken gewiesen werden, was nur gelingt, wenn die Gesellschaft stark genug ist, politischen wie religiösen Verführungen entgegenzutreten. Der monströse Fall Islamischer Staat (IS) zeigt, wie attraktiv religiöser Terror für Jugendliche sein kann, die in

westlichen Gesellschaften aufgewachsen, dort aber nie angekommen sind.

Je weniger wir darüber wissen, je schwächer die Forschung und je geringer das Diskussionsaufkommen sind, desto schwieriger wird die Problembearbeitung. Ein Hauptproblem ist, wie weit die Idee einer allgemeinen und gleichen öffentlichen Bildung für alle Kinder unter den Voraussetzungen einer liberalen Gesellschaft Akzeptanz findet bei Gruppen, die dieser Gesellschaft kritisch bis ablehnend gegenüberstehen oder die ihre religiöse Kultur um jeden Preis und feindlich gegenüber ihrer Umwelt bewahren wollen.

Das Unterlaufen der Schulpflicht und das Entziehen der Kinder aus Teilen des staatlichen Curriculums sind weitere Kernfragen, die gelöst werden müssen. Je mehr die Desintegration fortschreitet, desto weniger wird das möglich sein. Der *worst case* ist vielfach bereits Realität, dauerhafte Ghettos am Rande der Zentren, die Integrationswilligkeit sozial wie kulturell verunmöglichen.

Migration – Demokratie – Bildung

Dynamische Gesellschaften, die rascher Wandel und eine zunehmende Heterogenität auszeichnen, sind auf zivile demokratische Formen des Zusammenlebens angewiesen. Wirtschaftlicher Erfolg sorgt für ungebrochene Zuwanderung, die dann mit hohen Risiken verbunden ist, wenn sie ohne gesellschaftliche Bearbeitung bleibt und auch schulisch ignoriert wird. Das Wegschauen ist umso wahrscheinlicher, je weniger Kontakt zwischen den Kulturen besteht und je mehr die eigenen Normalitätserwartungen bestätigt werden.

In der realen Gesellschaft müssen verschiedene Gruppen und Milieus miteinander auskommen, und das gelingt nur, wenn sie sich nicht feindlich begegnen, sondern Interesse füreinander zeigen. Die Probleme sind aus den Geschichten von Einwanderungsgesellschaften wohlbekannt, und nicht zufällig sind die öffentlichen Schulen zu eigentlichen Schmelztiegeln geworden. Eine demokratische Gesellschaft muss Offenheit und Verschiedenheit aushalten, aber sie muss auch für Zusammenhalt sorgen, für den die Werte der Demokratie geteilt werden. Diese Werte werden nicht mehr

von Traditionen überliefert, sondern müssen von jeder Generation neu gelernt werden.

Das gilt für die Kinder, die im Lande geboren sind, ebenso wie für die Kinder von Zuwanderergruppen. Die «Autochthonen» haben in dieser Hinsicht keinen Vorteil, sie gehören keinem Stamm mehr an, der sich mit traditionellen Mitteln aus sich selbst heraus erneuern könnte. Der Anpassungsdruck gilt auch für Bastionen der Tradition wie Schützenfeste oder Fussballvereine.

Die Geschichte von Einwanderungsgesellschaften zeigt, dass die erste Kohorte der Kinder, die sogenannten «Secondos», den Schritt in die Gesellschaft hinein schaffen müssen, wenn nicht die gesamte Familie den Anschluss verlieren soll. Zur Integration gehört nicht nur der Erwerb der Landessprache, sondern mit der Schulerfahrung auch die Vermittlung von sozialen Einstellungen und demokratischen Werten.

Gelingt diese Integration nicht, dann droht die dauerhafte Ghettobildung, die in den französischen Banlieues oder in deutschen Grossstädten wie Berlin zu beobachten ist. Ghettos unterlaufen die Zukunftschancen der Kinder, fördern Bandenbildung, damit Kriminalität, und sind anziehend für die noch Ärmere. Wer das Ghetto verlassen will, braucht Schulbildung und damit für die Gesellschaft einen Normalitätsnachweis. Der Abbruch einer Ausbildung mindert die Chancen in ganz jungen Jahren.

Es geht dabei nicht nur um schulische Abschlüsse und so die Integration in den Arbeitsmarkt, sondern auch um die Erfahrung der Demokratie als verlässliche Lebensform, die Leistung abverlangt, aber im Gegenzug auch Rechtssicherheit bietet und politische Partizipation erlaubt. Wer zur Schule geht, muss sich eine Zukunft in der Demokratie vorstellen können und ihre Vorteile erfahren haben. Das kann zulasten der Familie gehen und ist jedenfalls mit Spannungen verbunden.

Das zeigte sich erstmals in aller Deutlichkeit mit den Migrationswellen nach den Balkan-Kriegen in den 1990er-Jahren. Bereits vorher gab es viele türkischstämmige Migranten, die ihre Religion mitbrachten. Nunmehr mussten sich die Schulen auf nicht-christliche Religionszugehörigkeiten einstellen, für die es keine bewähr-

te Bildungspolitik gab. Der Grundsatz, dass alle schulpflichtigen Kinder beschult werden müssen, führte zu der Einsicht, dass hier staatliche Bildungspolitik gefragt ist. Die bekannteste Massnahme im Kanton Zürich ist das Projekt QUIMS¹¹, mit dem die Integration fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher gezielt gefördert wird.

Das Zusammenleben von Religionen und Kulturen ausserhalb der Schule war davon allerdings nicht betroffen. Der Zugang zu Religionen unterscheidet sich zwischen der Innen- und der Aussensicht. Die Innensicht bezieht sich auf das Zusammenleben in der eigenen Gruppe, während die Aussensicht doppelt konstituiert ist: Einerseits werden religiöse Gruppen in der Öffentlichkeit unabhängig von ihrem Selbstverständnis wahrgenommen, andererseits stellen sich die religiösen Gruppen auf genau diese Zuschreibungen ein. Das führt vielfach zu Klischees, die dann verstärkt werden, wenn über die verschiedenen religiösen Gruppen keine anderen Informationen als die der informellen Zuschreibung zur Verfügung stehen.

Die Geschichte der Einwanderungspraxis in den letzten dreissig Jahren hat gezeigt, dass Einwanderungsfamilien ihre Religionen in aller Regel nicht aufgeben und auch nur begrenzt an das neue Umfeld anpassen. Die soziale Fremdheit kann durch die Integration der Kinder und Jugendlichen ausgeglichen werden, die religiöse Fremdheit dagegen bleibt bestehen. Das betrifft nicht nur muslimische Glaubensgemeinschaften, sondern jede Form von religiöser Fremdheit und besonders dann, wenn sich damit starke kulturelle Abschottungen verbinden. Das Umfeld reagiert auf solche Abschottungen mit Unkenntnis und Vorurteilen.

Starke Säkularisierungseffekte sind nur von bestimmten religiösen Gruppen zu erwarten, nämlich solchen, die sich dem westlichen Umfeld weitgehend angleichen. Dazu kann auch in einer säkularen Mehrheitsgesellschaft niemand gezwungen werden. Es ist auch nicht so, dass die Gewinner der Integrationsprozesse die Herkunftsreligion ablegen, eher gehen die Kinder und Jugendlichen Kompromisse ein, um das familiäre Zusammenleben nicht zu gefährden.

Das wirft die Frage auf, wie das Zusammenleben verschiedener Religionen in der Gesellschaft gefördert wer-

den kann, ohne die Identität der Religionsgemeinschaften in Frage zu stellen. Solche radikalen Forderungen sind verschiedentlich zu hören, sie führen dazu, Religionen an sich als eine Art «Seuche» zu betrachten, vor der die Menschheit geschützt werden muss. Der Ausbreitung der Religionen hat diese Position nichts entgegenzusetzen und sie führt auch nicht dazu, ein vertieftes Verstehen zu entwickeln, mit dem Praxis, Symbolik, Dogmatik und Mission einzelner Religionen verständlich werden.

Der Ansatzpunkt kann auch nicht einfach eine Neuauflage der Religionskritik des 19. Jahrhunderts sein, die im Wesentlichen ja nur die christlichen Religionen betraf und allenfalls die monotheistischen Religionen betreffen würde. Religionen sind aber nicht einfach nur «Opium fürs Volk» (Marx, 1981, Bd. 1, S. 378), die Projektionen von Irregeleiteten oder die Verkörperung von angemessener Macht. Diese Erklärungen sind bis heute populär, aber sie greifen zu wenig tief, denn offenbar nimmt das Interesse an religiösen Fragen nicht ab und sind radikale Atheisten eher seltene Erscheinungen.

Religionen und Kulturen als Teil der Allgemeinbildung

Was können nun Schulen dazu beitragen, auf die wachsende Heterogenität der Gesellschaft zu reagieren? Zunächst, Schulen können keine gesellschaftlichen Probleme lösen, wie das die Pädagogik meiner Studienzeit eine Zeit lang intensiv glauben machen wollte. Das heisst aber nicht, dass alles, was Schulen tun können, letztlich irrelevant ist. Das glaubt man nur, wenn man an den Grundwiderspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital glaubt. Unterhalb dieser Schwelle lässt sich sagen, dass Schulen Probleme jeglicher Art nur mit *ihren* Mitteln bearbeiten kann, also wesentlich durch Unterricht und Angebote der Bildung.

Der hauptsächliche Effekt der Bildung liegt in der Akzeptanz von fachlichen Standards im Blick auf Wissen und Können, die das Unterschreiten eines hohen Minimums verhindern und aber nach oben offenlassen, was Exzellenz ist. Der Kanon, also die Festlegung der Inhalte, an denen die Standards demonstriert werden (ich folge Ravitch, 1995), hat genau diese Funktion, den Ausschluss

von Minimalismus bei hoher Dosierung der Anstrengung. Bildung verschafft nicht sofort Einsicht und vertagt die Belohnung, also verlangt sie didaktische Ordnung (Oelkers, 1986; 2015).

Von einem Bildungsfach lässt sich nur dann reden, wenn Bedingungen der Bildung erfüllt sind, die mit Verstehen und Zuwachs der persönlichen Kompetenz zu tun haben. Die beiden Varianten eines «Bildungsfaches», die konservative und die liberale, also der Vorrang des Faches oder der des individuellen *Lernens*, zeigen sich auch im Religionsunterricht und hier in aller Deutlichkeit. Eine didaktische Kernfrage ist daher, dass und wie sich das Fach von den Gegenständen einerseits, den Lernenden und ihren Lebenswelten andererseits her versteht.

Die Bildungspolitik im Kanton Zürich hat mit Beginn der 1990er-Jahre das Thema Kulturpolitik in einer neuen Weise besetzen müssen. Ein zentraler Gedanke, wie Religionsgemeinschaften besser in die Gesellschaft integriert werden können, hat mit einer bestimmten Variante von Bildungstheorie zu tun, die sich nicht an der Subjektlastigkeit der deutschen Philosophie setzt, sondern von der Begründung für die Vermittlung von Wissen und Können in den Schulen ausgeht. Damit verbunden ist die Vorstellung eines Generationenvertrages, der dafür sorgt, dass die Qualität der öffentlichen Schulen über verschiedene Generationen hinweg gewährleistet ist und sukzessive verbessert werden kann.

Unter «Verbesserung» ist auch die Aufnahme neuer Aufgaben und Themengebiete zu verstehen. In diesem Zusammenhang entstand das Fach «Religion und Kultur», das deutlich als bildungspolitisches Signal verstanden werden sollte. Über verschiedene Religionen kann konfessionsneutral, kognitiv anspruchsvoll und ohne Glaubenszwang unterrichtet werden. Das stellte den traditionellen Religionsunterricht auf den Kopf und war angesichts der Erfahrungen vieler Generationen mit katechetischem Unterricht nicht leicht nachzuvollziehen.

Wenn Staat und Kirche getrennt sind, wie es die Verfassungen nahezu aller europäischen Staaten vorschreiben, dann ist es konsequent, den Glaubensun-

terricht den Glaubensgemeinschaften zu überlassen, ohne dafür staatliche Ressourcen einzusetzen. Mehr als hundert Jahre nach dem Ende des Kulturkampfes ist dieser Schritt in vielen deutschsprachigen Ländern aber längst nicht vollzogen.

Die Wahl besteht aber auch nicht darin, Religionen aus der öffentlichen Schule zu verbannen, wie dies in Frankreich oder den Vereinigten Staaten der Fall ist. Der Preis für eine solche rigorose Haltung ist die Inkaufnahme von religiöser Illiteralität, also von Nichtwissen und so auch von sozialer Ignoranz (Greenawalt, 2007). Nicht zufällig sind in Frankreich nach dem Anschlag auf Charlie Hebdo Stimmen laut geworden, das Thema «Religion» in konfessionsneutraler Weise angemessen in den Schulen zu thematisieren.¹² Wer nur die terroristische Gewalt sehen kann, kommt zu Schlussfolgerungen, die etwa dem Islam nicht gerecht werden.

Religionen bestimmen nach wie vor viele Lebenswelten und sind in der Öffentlichkeit sichtbar. Religiöse Toleranz ist dabei eine zentrale Aufgabe des Faches «Religion und Kultur». Diese Aufgabe kann nur eingelöst werden unter der Voraussetzung von Wissen und Erfahrung. Wissen über Religionen, ihre Dogmen, Lebensformen und Rituale gehört zum Korpus der allgemeinen Bildung, über die jede Bürgerin und jeder Bürger verfügen sollte. In diesem Sinne steht hinter dem Fach eine Idee der Allgemeinbildung, die darauf setzt, dass sie nur in der Schule realisiert werden kann. Man sollte einzig das lernen, was man woanders nicht lernen kann.

Damit ist keiner Verharmlosung religiöser Gewalt das Wort geredet. Jede Religion kann durch missionarische Zielsetzungen aufgewiegelt und zum Verrat der eigenen Grundsätze angestachelt werden. Wer sich in der Schule mit Religionen beschäftigt, erhält die Chance tiefergehender Einsichten, die die dunklen Seiten in der Geschichte der Religionen nicht vernachlässigen dürfen. Aber das Ziel ist nicht die Verurteilung, sondern der Versuch des friedlichen Zusammenlebens in einer toleranten Öffentlichkeit, die es vermeidet, Religionen einfach nur von ihren Verächtern her wahrzunehmen.

Anmerkungen

¹ Paul Gerhardt (1607–1676): Geh aus, mein Herz, und suche Freud (1653).

² Das Gesetz zur Trennung von Staat und Kirche von 1905 begründete definitiv den französischen Laizismus.

³ Der Titel nimmt Bezug auf eine Stelle im Hebräerbrief: Manche haben in ihrem Leben, «ohne es zu wissen, Engel beherbergt» (Hebräer 13, 2).

⁴ Ein «Apparatus Criticus» zum Koran ist in den 1920er-Jahren von Gotthelf Bergsträsser (1886–1933) und Arthur Jeffrey (1895–1959) begonnen, aber nie vollendet worden. Jeffrey hatte 1926 in der Zeitschrift *The Muslim World* die Frage nach dem «historischen Muhammed» aufgeworfen.

⁵ 2006 ist an russischen Schulen der Religionsunterricht neu eingeführt worden.

⁶ Das in Basel gedruckte «*Novum instrumentum omne*» überwand mit dem textkritischen Kommentar von Erasmus die Vulgata und erlaubte einen Vergleich zwischen der lateinischen und der griechischen Fassung des Neuen Testaments.

⁷ Zahlen nach: *The Telegraph Sunday* vom 5. April 2015; siehe auch Fenggang Yang (2011).

⁸ Das ist die amerikanische Bezeichnung. Die europäische Zentrale in Brüssel bezeichnet sich als Scientology. Die Organisation besteht heute aus mehr als 3'000 Kirchen, Gruppen und Missionszentren. Es gibt diverse Websites, die auf die Gefahren der Church of Scientology hinweisen, etwa: Operation Clambake. *The Fight Against the Church of Scientology On the Net*: <http://www.xenu.net/>.

⁹ Die Regeln der Methode sind banal und keine ist empirisch überprüft (vgl. etwa L. Ron Hubbard: Teaching, unter: <http://www.rehabnz.co.nz/pages/lrhubbard-teaching.html>). Hubbards Lern-Ratgeber reichen von Teaching How to Learn über Study Skills for Life bis How to Use a Dictionary. Seine Effective Learning Courses haben klare Vorläufer in den 1920er-Jahren und sind nicht originell.

¹⁰ National Center for Education Statistics (vgl. <http://nces.gov/nhes/homeschool/>).

¹¹ «Qualität in multikulturellen Schulen» (vgl. http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/qualitaet_multikulturelle_schulen_quims.html).

¹² Gespräch mit Céline Wajsbrot (NZZ vom 15. Januar 2015).

Literatur

- Berger, P. (1969). *The Rumour of Angels. Modern Society and the Rediscovery of the Supernatural*. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Fenggang, Y. (2011). *Religion in China: Survival & Revival Under Communist Rule*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Greenawalt, K. (2007). *Does God Belong to a Public School?* Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gutmann, A. (1999). *Democratic Education. With a New Preface and Epilogue*. Princeton, N.J.: Princeton University Press (1. Ausgabe: 1987).
- Oelkers, J. (1986). Verstehen als Bildungsziel. In: N. Luhmann & K.-E. Schorr (Hrsg.), *Zwischen Intransparenz und Verstehen. Fragen an die Pädagogik* (S. 167–218). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Oelkers, J. (2015). Ordnung. Ein Tabu? *Zeitschrift für die Didaktik der Gesellschaftswissenschaften*, 6(1), S. 14-32.
- Marx, K. & Engels, F. (1981). *Werke*. Bd 1. Berlin: Dietz.
- Ravitch, D. (1995). *National Standards in Education. A Citizen's Guide*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Scott, E.C. (2004). *Evolution versus Creationism*. Westport CT: Greenwood Press.
- Turner, Ch. (2011). *Adventures in the Orgasmatron. How the Sexual Revolution Came to America*. New York: Farrar, Straus and Giroux 2011.
- Walzer, M. (2015). *The Paradox of Liberation. Secular Revolutions and Religious Counterrevolutions*. New Haven CT: Yale University Press.
- Weber, M. (1991). *Wissenschaft als Beruf*. 8. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.

Bildungspolitik als Sprachenpolitik

Anja Giudici, Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft

Einleitung – oder: Wann entstand Bildungspolitik als Sprachenpolitik?¹

Der Gegenstand dieses Beitrags – Bildungspolitik als Sprachenpolitik – ist ein neueres Phänomen, das eng an das Konzept und die Geschichte des Nationalstaates geknüpft ist. In der vernationalen Gesellschaft war die politische Steuerung der Sprachenkenntnisse der Bevölkerung, also Sprachenpolitik, nicht nur wegen des Fehlens eines umfassenden Bildungssystems nicht möglich, sie war auch völlig unnötig. In der ständisch organisierten Gesellschaft eigneten sich die intellektuellen und politischen Eliten sowie die Handelsleute die für sie wichtigen Sprachen – meistens Französisch und Latein – auf privatem Wege an. Hierauf weisen unter anderem der Erfolg und die unzähligen Neuauflagen klassischer Lateinbücher sowie einer ganzen Reihe anwendungsorientierter Lehrbücher für das Erlernen von Redewendungen und Sprachformeln in den modernen Sprachen hin.² In der historischen Forschung spricht man hierbei von einer europäischen Tradition des Sprachenlernens, da gemeinhin im gesamten europäischen Raum dieselben Sprachen anhand bestimmter Autoren und Lehrbücher gelernt wurden (Apelt, 1991, S. 50; Hüllen, 2005, S. 59 f.).

Die restliche Bevölkerung sprach hingegen eine oder mehrere Lokalsprachen; welche, war für die damalige politische Führung unbedeutend, da zwischen Regierenden und Untertanen kein direkter Kontakt bestand und so auch keine Kommunikation notwendig war. Die unmittelbare Verwaltung sowie das Eintreiben der Steuern wurden von Mittelsmännern abgewickelt. Diese regionalen Eliten waren mehrsprachig und sicherten so die Weitergabe der Befehle der Regierung sowie die Verständigung mit der Bevölkerung (de Swaan, 2001, S. 147). Wie es Gumpowicz (1879) für das österreichisch-ungarische Reich darlegt, empfahlen die Regierungen sogar die Verwendung von Lokalsprachen zur Beschulung der Untertanen, da man sich hiervon mehr Erfolg in der Vermittlung der Inhalte versprach. Entsprechend

heterogene Sprachverhältnisse zeigen die Sprachenkarten vernationaler Staaten.

Diese Situation veränderte sich ab Ende des 18. Jahrhunderts grundlegend. Für die politische Führung der neuen Nationalstaaten galt die sprachliche Heterogenität der Bevölkerung innerhalb ihrer Staatsgrenzen nunmehr als Problem, das es via politische Steuerung zu beheben galt. Den etwa 40 Prozent Franzosen, die gemäss den Statistikern der nachrevolutionären französischen Regierung nicht imstande waren, in französischer Sprache zu kommunizieren (Leclerc, 2013), sowie den je nach Zählweise gar mehr als 90 Prozent nicht italienischsprachigen Italienern³ sollte nun ein gemeinsames Kommunikations- und Identifikationsmittel, eine gemeinsame Sprache, beigebracht werden. Zwei Momente kennzeichnen den hiermit angestossenen Prozess der sprachlichen Homogenisierung: Zunächst wurde eine ausgewählte Sprachvariation formalisiert und zur National- bzw. Hochsprache deklariert. Alle anderen bislang im Staat verwendeten Sprachvariationen galten ab nun als Dialekte, Minderheiten- oder Fremdsprachen. Danach wurde die Verbreitung der ausgewählten Sprachvariation in der Bevölkerung gefördert (May, 2006, S. 261). Für diesen zweiten Schritt wurden, zusammen mit der Druckindustrie, vor allem die neu aufgebauten Bildungssysteme instrumentalisiert: Die Bildungspolitik erklärte die Nationalsprache jeweils zur Schulsprache; deren Erlernen wurde zum höchsten Ziel staatlicher bzw. öffentlicher Bildung (Hobsbawm, 1990; Greenfeld, 1992). Alle anderen Sprachen wurden allmählich aus den Volksschulen verdrängt, das Erlernen von Fremdsprachen bewusst auf eine kleine, für Handel, Gewerbe oder Akademie bestimmte Elite beschränkt.

Motive der nationalstaatlichen Bildungspolitik als Sprachenpolitik

In der historischen und politikwissenschaftlichen Literatur hat man sich vertieft mit der Entstehung des engen

Zusammenhangs zwischen Sprache und Nationalstaat auseinandergesetzt. Typisierend können die hier für die Herausbildung und Durchsetzung der Idee einsprachiger Nationalstaaten formulierten Erklärungen zu drei handlungsleitenden Motiven zusammengefasst werden. Die Bildungs- und Sprachenpolitik zur Schaffung einsprachiger Nationalstaaten und Bürgerinnen und Bürger sollte a) der Entstehung einer demokratischeren Gesellschaft, b) dem nationalen Zusammenhalt und c) dem wirtschaftlichen Fortschritt dienen.

Förderung der Demokratie

Der Nationalstaat wurde ursprünglich als diametrales Gegenmodell zur ständisch-monarchischen Gesellschaft konstituiert. Aus diesem liberalen Grundgedanken resultiert das erste Motiv der nationalstaatlichen Bildungs- und Sprachenpolitik: Die liberalen Denker und Politiker des ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhunderts sahen in der Schaffung einsprachiger Räume den Weg für die Verwirklichung des bürgerlich-revolutionären Ideals einer demokratischen, nicht in Ständen organisierten Gesellschaft (vgl. u.a. Mill, 2008 [1859]). Um Chancengleichheit, demokratische Deliberation und Transparenz zu ermöglichen sowie sämtlichen Bürgern eines Staates die Mittel zu erteilen, um ihre Abgeordneten zu wählen und deren Regierungstätigkeit zu kontrollieren, schien die Homogenisierung der Sprachenverhältnisse der Königsweg. Der einsprachige Nationalstaat sollte allen Bürgern die gleichen Voraussetzungen bzw. denselben «context of choice» anbieten, wie es der kanadische Politikwissenschaftler Will Kymlicka 1989 formulierte. Dieses Motiv zeigt sich beispielsweise in der Begründung der französischen Bildungs- und Sprachenpolitik der Revolution, wie sie vom Abgeordneten des dritten Standes, Bertrand Barère, an der Convention nationale im April 1793 dargelegt wurde (zitiert nach Leclerc, 2013, unpaginiert):

«La monarchie avait des raisons de ressembler à la tour de Babel; dans la démocratie, laisser les citoyens ignorants de la langue nationale, incapables de contrôler le pouvoir, c'est trahir la patrie. [...] Chez un peuple libre, la langue doit être une et la même pour tous.»

Diese Begründung ging einher mit Bildungsprogrammen, in denen die Nationalsprache als Schulsprache einen grossen Stellenwert einnahm. Gleichzeitig sah man jedoch auch ein verbreitetes Erlernen von Fremdsprachen zur Kommunikation zwischen den einzelnen Nationalstaaten vor. Nationalstaaten wurden noch nicht als hermetische und in Opposition stehende Gebilde verstanden, zwischen ihnen sollten also ausgebaute Kommunikationswege bestehen, wie es der deutsche Bildungspolitiker Wilhelm von Humboldt deklarierte (zitiert nach Ivo, 1994, S. 171):

«Das Bewahren der Nationalität ist nur dann wahrhaft achtungswürdig, wenn es zugleich den Grundsatz in sich fasst, die scheidende Gränze immer feiner, und daher immer weniger trennend zu machen, sie nie zu beengender Schranke werden zu lassen» (siehe auch Gogolin, 1994, S. 50).

Förderung der nationalen Identität

Diese Haltung gegenüber den Fremdsprachen veränderte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts grundlegend, als das Konzept des Nationalstaates immer stärker dazu verwendet wurde, die eigene Nation gegen alle anderen abzugrenzen und zu verteidigen (Noiriel, 2007, S. 19). In dieser Konstellation wurden die Nationalsprachen mit identitärer Bedeutung aufgeladen. Gekoppelt an eine spezifisch nationale Geschichtsschreibung, einen literarischen Kanon und nationale Traditionen wurde die Sprache in dieser Periode rasch zum wichtigsten Identitäts- und Abgrenzungsmerkmal der Nation (Anderson, 1983, S. 154). Der schulische Sprachunterricht wurde entsprechend angepasst und dessen Aufgabe umdefiniert. Im Zentrum des Schulsprachenlernens standen nun die Gesinnungsbildung, die Stärkung der nationalen Identität und des Patriotismus (Frank, 1973, S. 376; Gogolin, 1994, S. 70). Wie es der Deutschdidaktiker Weber in seinem 1872 von der Diesterweg-Stiftung ausgezeichneten Lehrgang formulierte: «Lasst uns die deutsche Jugend in, an und mit der Muttersprache, die in jedem Worte nationalen Geist aushaucht, tüchtig national durchbilden!» (S. 241). Diese neue Haltung wirkte sich auch auf die Stellung der Fremdsprachen aus, die Schritt für Schritt aus den Lehrplänen der Volksschu-

le verdrängt wurden. In einer von sich feindlich gegenüberstehenden Nationalstaaten geprägten Welt galt das Erlernen der Sprache des Anderen als Konzession gegenüber einem potenziellen Rivalen: «Jede Schule, wo eine fremde lebende Sprache schulplanig gelehrt wird und als wichtiges Bildungsmittel gilt, legt dem Volkstume einen Hinterhalt zum Überfalle für den Feind», deklarierte Deutschdidaktiker Weber im eben zitierten Lehrgang (mit Verweis auf Jahn, 1833; zitiert nach Weber, 1872, S. 240).

Förderung der Wirtschaft

Ein drittes Motiv, das in der historischen Literatur als Erklärung für die sprachliche Standardisierung in den Nationalstaaten entwickelt wurde, ist das der wirtschaftlichen Rationalisierung. Im Wettbewerb zur Schaffung eines modernen Industriestaates schien eine kulturell standardisierte, alphabetisierte und auswechselbare Bevölkerung ein entscheidender Vorteil (Gellner, 1983, S. 33). Dadurch konnten nicht nur die Instruktionkosten gesenkt und die Bildung und Ausbildung effizienter und effektiver gestaltet werden, man vereinfachte auch die Kommunikation zwischen den Arbeitern in den Betrieben und insbesondere auch zwischen den Soldaten in den Armeen (Anderson, 1983; Gellner, 1983; Haugen, 1973).

Im Zuge dieser Bestrebungen wurde das politische Leitbild des einsprachigen Nationalstaates Schritt für Schritt pädagogisiert. Ging man in der Politik von der Unabdingbarkeit einsprachiger Staaten für die Erhaltung und Entfaltung des nationalen Kollektivs aus, womit mehrsprachige Staaten entsprechend negativ gewertet wurden (Laczko, 1994, S. 23), so ging man in der Pädagogik spätestens seit Ende des 19. Jahrhunderts von einem grundsätzlich einsprachigen Individuum aus, das durch den Kontakt mit mehreren Sprachen überfordert oder gar sittlich gefährdet schien. In diesem Sinne wurde die Bildungspolitik zum Instrument für die Erreichung der sprachpolitischen Ziele des Nationalstaates.

Zum Verhältnis von Sprachenpolitik und Bildungspolitik in der mehrsprachigen Schweiz

Die Frage, ob die Schweiz als Nationalstaat bezeichnet werden kann, war und ist in der Literatur höchst umstritten (Dardanelli & Stojanovic, 2006; Ipperciel, 2007; Kriesi, 2006). Das Passungsproblem zwischen dem Konzept des Nationalstaates und der Schweiz liegt insbesondere darin, dass die föderal organisierte Eidgenossenschaft die sprachliche Heterogenität des Bundesstaates von Beginn an akzeptierte und nie versuchte, ihre Staatsgrenze mit den Sprachgrenzen in Übereinstimmung zu bringen. Ausgehend von dieser Feststellung könnte vermutet werden, dass in der Schweiz das nationalstaatliche Modell der Sprachen- und Bildungspolitik auf wenig Anklang stiess und dass in diesem Kontext nicht die Sprachenpolitik die Regeln setzte, sondern bildungspolitische Bestrebungen einen grösseren Spielraum erhielten.

Allerdings täuscht dieser Eindruck. Der oftmals als Beleg für die eidgenössische Sprachentoleranz zitierte Artikel 109 der Bundesverfassung von 1848⁴ fand in Wirklichkeit fast beiläufig seinen Weg in die Konstitution. Eingbracht wurde der entsprechende Vorschlag in letzter Minute von einem Abgeordneten der Waadt. Sein eigentliches Ziel war es, nach der kostspieligen Erfahrung seines Kantons mit dem deutschsprachigen Tagsatzungsregime nunmehr die Übersetzungskosten auf die Eidgenossenschaft zu übertragen (Godel & Acklin Muji, 2004, S. 60). Eine Diskussion darüber, wie man sich das demokratisch-nationale Leben in einem mehrsprachigen Staat vorstellte, sowie eine umfassende Sprachenreform blieben in diesem Zusammenhang hingegen aus. Zwar bedeutet dies tatsächlich, dass die Schweizer Eidgenossenschaft in der darauffolgenden Zeit keine nationalstaatliche Sprachen- und Bildungspolitik vorantrieb; allerdings erhielten damit die Kantone die Möglichkeit und gar den Auftrag, in dieser Hinsicht wie kleine Nationalstaaten zu agieren. Ihre zunächst nicht explizit formulierte Aufgabe war es, die numerischen Verhältnisse zwischen den Sprachgruppen konstant zu halten und Verschiebungen in dieser Hinsicht zu verhindern. Eine Politik, die der Sicherung des eidgenössischen Sprachenfriedens dienen sollte. Die Kantone agierten entsprechend, womit man in der Schweiz – aufgrund des

sogenannten «sprachlichen Territorialitätsprinzips» – das sprachpolitische Konzept des Nationalstaates statt auf eidgenössischer auf dezentraler, kantonaler bzw. regionaler Ebene realisierte (Richter, 2005, S. 149). Während die Schweiz also die Einsprachigkeitsideologie in Bezug auf das gesamtstaatliche Kollektiv zurückwies, übernahmen deren Bildungspolitiker und Pädagogen trotzdem die davon abgeleiteten Leitsätze grundsätzlich einsprachiger Individuen und grundsätzlich einsprachiger Territorien.

Ausgehend von dieser Feststellung erklärt sich, warum der vor den Bestrebungen der 1960er-Jahre letzte sprach- und bildungspolitische Versuch, in der mehrsprachigen Schweiz eine mehrsprachige Bevölkerung heranzubilden, in der Helvetischen Republik zu lokalisieren ist. In den Bildungsplänen Stapfers (1799) und Girards (1798) ist das Erlernen einer jeweils anderen Landessprache (im «italienischsprachigen Helvetien» des Deutschen *und* des Französischen) für die gesamte helvetische Bevölkerung vorgesehen. Hingegen ging die Eliminierung der Fremdsprachen aus den Grundtypen der Volksschule mit der Gründung der modernen Schweiz in fast allen Kantonen einher (Giudici & Grizelj, 2014). Bildungspolitik als Sprachenpolitik unterschied sich deshalb auch in der mehrsprachigen Schweiz praktisch nicht von der Bildungspolitik als Sprachenpolitik der umliegenden einsprachigen Nationalstaaten, sowohl in den ein- als auch in den zweisprachigen Kantonen.⁵

Mit wenigen Ausnahmen (siehe unten) wurde das Prinzip, in den von der grossen Mehrheit der Bevölkerung besuchten Schulformen nur eine Sprache, nämlich die Lokalsprache, als Schulsprache zu vermitteln, erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert aufgegeben. Ausdruck dieser grundsätzlichen Wende in der Bildungs- und Sprachenpolitik sind die ambitionierten, interkantonal koordinierten Programme zur Einführung einer zweiten Landessprache in Volksschule und auf Primarstufe Ende der 1960er-Jahre. Dieser Wandel ist jedoch keineswegs ein Schweizer Sonderfall. Auch in der Europäischen Gemeinschaft propagierte man seit den 1950er-Jahren die Verallgemeinerung des gegenseitigen Sprachenlernens zur Stärkung des innereuropäischen Verständnisses und einer die Nationalstaaten verbindenden europäischen Identität.⁶ Indem man diese Idee auch auf die Schweiz übertrug, gerieten die kan-

tonalen Erziehungsdirektoren zwischen die Fronten: Trotz innerkantonalen Resistenzen wurde nun von ihnen verlangt, die Bildungs- und Sprachenpolitik nicht mehr nur auf die kantonale National- und Identitätsbildung auszurichten, sondern gesamteidgenössische Interessen mit zu berücksichtigen. Der Sprachunterricht hatte nicht mehr nur der Erhaltung eines sprachlich homogenen Territoriums, sondern neu auch der schweizerischen Verständigung zu dienen. Meine These ist, dass mit dieser Entwicklung der Sprachunterricht nicht, wie oft behauptet wird, «politisiert» wurde; es wurde lediglich sein Referenzraum erweitert. Bildungspolitik als Sprachenpolitik sollte nun nicht mehr nur den kantonalen bzw. regionalen einsprachigen «Nationalinteressen» dienen, sondern neu auch den mehrsprachigen der Eidgenossenschaft.

Im Folgenden werde ich diese These anhand exemplarischer Daten aus meiner Arbeit im Rahmen des am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich mitangesiedelten Projektes *Gesellschaftliche Konstruktion des schulischen Wissens*⁷ konkretisieren. Dabei halte ich mich an die drei vorhin als prägende Motive der Sprachenpolitik identifizierten Elemente – nationale Identität, Wirtschaft, Demokratie.

Bildungs- und Sprachenpolitik zur Förderung der nationalen Identität in der Schweiz

Wie oben dargelegt, diente Sprachenpolitik als Bildungspolitik in der Schweiz im 19. Jahrhundert vor allem der Bildung einer kantonalen Identität und eines kantonal bzw. regional einheitlichen Sprachterritoriums. Die Idee, durch den Unterricht der jeweils anderen Landessprache zur nationalen Einheit beizutragen, kam in der breiteren Öffentlichkeit erst mit dem Ersten Weltkrieg auf. Die Sympathien der Sprachgruppen für ihre jeweiligen, gegeneinander im Krieg stehenden Nachbarstaaten liess die Furcht aufkommen, das Land könnte entlang der Sprachgrenzen auseinanderbrechen. Erstmals wurde die Schweizer Mehrsprachigkeit als «politische Schwäche» (Spitteler, 1915) wahrgenommen, eine Schwäche, deren Behebung einer politisch-pädagogischen Lösung bedurfte.

Politiker und Intellektuelle forderten in diesem Zusammenhang ein auf die Bedürfnisse der mehrsprachigen Eidgenossenschaft ausgerichtetes «nationales» Erziehungsprogramm, in dem neben Geschichte und Staatskunde auch die Landessprachen eine gewichtige Rolle spielten. Eine Reihe von Persönlichkeiten, angeführt vom Publizisten Konrad Falke⁸, verlangte mit prominenter Unterstützung aus Politik, Pädagogik und Kultur vom Bund die Modifikation der Maturitätsreglemente. Kenntnisse in allen drei Landessprachen sollten neu zur Erreichung des Maturitätszeugnisses Pflicht sein, verlangten die Befürworter des nationalen Erziehungsprogramms, womit faktisch den Gymnasien in Bezug auf die Nationalsprachen eine Angebotspflicht auferlegt wurde. Dies schien der beste Weg, um den nationalen Zusammenhalt zu sichern, denn «der Unterricht in den drei Landessprachen ist der eigentliche Grund und Boden, auf dem das Gefühl einer eidgenössischen Kulturgemeinschaft wachgerufen und herangebildet werden kann» (Falke, 1914, S. 22).

Allerdings richteten sich diese Forderungen einzig und allein auf Bildungsstätten der zukünftigen «geistigen Führer des Volkes» (Luchsinger, 1920, S. 166), wie man damals die Gymnasiasten bezeichnete. Die grosse Mehrheit der Bevölkerung hielt man nämlich nicht einmal für eine abgeschwächte Version dieses Bildungsprogramms fähig: «Die Beherrschung nur von zwei Sprachen oder Kulturen [ist] für 90 Prozent unserer Jugend selbst bei den raffiniertesten Unterrichtsmethoden unmöglich», so der Philologe August Rüegg 1915 (S. 9). Daher sollten für die Nicht-Gymnasiasten weiterhin Geschichtsmythen Patriotismus und Vaterlandstreue sichern: «Dem Mann aus dem Volke wird man freilich nicht von ‚Kultur‘ reden können; Tell und Winkelried werden für ihn nach wie vor seine Nationalgötter sein» (Falke, 1914, S. 41).⁹ Zusammen mit nationalen Geschichtsmythen sollte auch der Unterricht in der «Muttersprache» deren Anbindung an die lokale Gemeinschaft bewahren.

Die Zerteilung dieses bildungspolitischen Programms entsprach ganz dem Sinne der damaligen europäischen und schweizerischen Pädagogik, die einem grossen Teil der Bevölkerung die Möglichkeit des Fremdsprachenlernens absprach bzw. den frühen Kontakt mit mehreren Sprachen sogar als Gefahr verstand. Noch in den 1940er-Jahren sind Aussagen, wie die folgende von

Wyss (1944), in diesem Zusammenhang pädagogisches Gemeingut:

«Der Zweisprachige oder Bilingue, wie der Welsche sagt, wird deshalb heute nicht mehr bewundert [...], sondern als Sprachzwitler, der keinen festen Sprachboden unter den Füssen hat und daher auch kein tragfähiges Kulturfundament besitzt, aufrichtig bedauert» (S. 13).

Diese Haltung wurde von der etablierten pädagogischen Gemeinschaft weitgehend geteilt und verfügte auch über eine wissenschaftlich-empirische Basis. Die Studien und Praxisberichte, die 1928 an einer internationalen, vom Genfer Bureau International d'Education organisierten Konferenz zum Thema Zweisprachigkeit vorgestellt wurden, bestätigten allesamt die Gefahr des (zu) frühen Lernens mehrerer Sprachen: Dies beeinflusse Intelligenzquotient und Bewegungsfähigkeit in negativer Weise, könne mit Linkshändigkeit und Silberblick in Verbindung gebracht werden und erschwere die Fähigkeit einer Person, emotionale Bindungen einzugehen (Bovet, 1928, S. 206 f.).

Die Übereinstimmung der politischen Argumente (beispielsweise des Arguments des «Kulturfundamentes») zur Bildung einsprachiger Nationalstaaten mit den pädagogischen Argumenten zur Bildung einsprachiger Individuen ist frappant. Sie zeigt, dass der heute konstruierte Gegensatz zwischen einer pädagogisch motivierten Zurückhaltung in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht und einer staats- oder nationalpolitisch motivierten «Sprachenpolitik», wie er zum Beispiel in den beiden Zürcher Spracheninitiativen von 1988 und 2006¹⁰ oder in der neueren Diskussion um den Kanton Nidwalden dargelegt wird, in Wirklichkeit keiner ist¹¹: Schulischer Sprachunterricht war immer schon «Staatspolitik», auch wenn er auf einen einsprachigen Raum ausgerichtet war. Es stellt sich daher der Bildungspolitik, sei sie durch Regierungsräte personifiziert oder durch die Bürger, kein Entscheid zwischen «Kind» und «Staat». Es stellt sich ihm ein Entscheid zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten der Vorbereitung für – auf jeweils unterschiedlichen Ebenen angesiedelte und mit unterschiedlicher sprachliche Komplexität ausgestattete – gesellschaftspolitische Projekte.

Bildungs- und Sprachenpolitik zur Förderung der Wirtschaft in der Schweiz

Im zeitgenössischen «Sprachenstreit» wird den mit dem Englischen in das Fremdsprachenlernen einsteigenden Kantonen vorgeworfen, sie würden sich zu stark an wirtschaftlichen Bedürfnissen ausrichten und so die national- und identitätspolitische Dimension des Sprachenlernens vernachlässigen. Es erscheint daher aus heutiger Sicht fast paradox, dass vor den 1970er-Jahren nur die Kantone eine zweite Landessprache in der Volksschule einführten, in denen die Bildungspolitiker sich bei ihren Entscheiden stärker von wirtschaftlichen als von identitäts- und nationalpolitischen Überlegungen leiten liessen. Wer damals wirtschaftspolitisch dachte, handelte aus heutiger Sicht nationalpolitisch. Dies geschah einerseits in den stark auf den Handel ausgerichteten reichen Städten, andererseits in den besonders armen, auf Emigration angewiesenen Regionen (Giudici & Grizelj, 2014, S. 64).

Ein Beispiel einer solchen Handelsstadt war das stark auf das nahe Frankreich ausgerichtete Basel, wo die Bildungspolitik die Kenntnis des Französischen «theils zu einer sehr wünschbaren Sache, theils sogar zur unerlässlichen Bedingung eines guten Fortkommens» (Burckhardt, 1841, S. 1) deklarierte und daher bereits im 19. Jahrhundert zum obligatorischen Volksschulfach erklärte. Die Verstaatlichung des Französischlernens schien der Bildungspolitik insbesondere auch darum unerlässlich, weil sich die Schülerschaft sonst die Französischenkenntnisse auf anderen, dem Erziehungsdepartement nicht genehmen Wegen¹² verschaffte. «Es will nun Jedermann in Basel die französische Sprache Lernen», stellte das Erziehungsdepartement Basel-Stadt 1842 (S. 17) fest, als es sich entschloss, den obligatorischen Französischunterricht nun auch in den Mädchenschulen einzuführen.

Während die Städte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ihre Bildungsgänge ausdifferenzierten und die Fremdsprachen mit dem Argument der Überforderung wieder aus den Lehrplänen der Schultypen mit Grundanforderungen strichen, prägten hingegen wirtschaftliche Erwägungen weiterhin die Bildungs- und Sprachenpolitik der sprachlichen Minderheiten. Die Tessiner Erziehungsbehörden mussten, in Anbetracht des Fehlens

einer Tessiner Universität, den Deutschunterricht mehrmals ausbauen, weil die Eidgenössische Technische Hochschule und die Universität Zürich damit drohten, die Zulassung von einer Deutschprüfung abhängig zu machen.¹³ Wirtschaftliche Überlegungen stehen auch hinter dem Entscheid der Tessiner Erziehungsbehörden der 1930er-Jahre, Französisch zum obligatorischen Schulfach für die gesamte Schülerschaft zu deklarieren. Da generell die Förderung der Fremdsprachen als Gefahr für die eigene Identität und Sprache galt, steht dieser Entscheid quer zur gänzlich dem Identitäts- und Sprachenschutz gewidmeten Politik der Zeit – einer Politik, die 1931 gar zur Verabschiedung eines Gesetzes zum Verbot nicht italienischer Schriften im öffentlichen Raum führte.¹⁴ Jedoch schien das Fremdsprachenlernen für den immer stärker von der Schweiz abhängigen und auf die Emigration angewiesenen Kanton unumgänglich. In den Worten des Tessiner Parlamentariers Spartaco Zeli (zitiert nach Gran Consiglio Ticinese, 1933, S. 286):

«Il Ticino ha particolarmente bisogno di una classe operaia istruita ed in grado di specializzarsi per vincere la concorrenza non tanto nel Cantone, dove non c'è posto per gran parte della nostra mano d'opera, ma oltre le Alpi e anche all'estero.»¹⁵

Noch schwieriger erwies sich die Lage in dieser Hinsicht für die Bündner Bildungspolitik. Einerseits wies man in pädagogischen Essays immer darauf hin, Fremdsprachen dürften nur gelernt werden, «wenn der Schüler in seiner Muttersprache eine gewisse Sicherheit erlangt hat im Lesen, im Verständnis des Gelesenen und in der Mittheilung» (R.g., 1856, S. 318). Andererseits segnete man in den Lehrplänen für die rätoromanischen Gebiete das Erlernen der Fremdsprache Deutsch bereits im 19. Jahrhundert ab dem frühen Primarschulalter ab. Die Lehrpersonen der rätoromanischen Gebiete waren mit diesem Programm überfordert. Als sie dies Ende des 19. Jahrhunderts den Behörden vermeldeten, verabschiedete man einen neuen Lehrplan, in welchem eine ganze Reihe an Inhalten sämtlicher Fächer – mit Ausnahme des Faches Deutsch – kursiv gesetzt wurden, was so viel hiess, dass sie in den rätoromanischsprachigen Schulen nicht obligatorisch zu behandeln waren. Der Deutschunterricht für die rätoromanischsprachigen Kinder schien hingegen derart wichtig, dass

dafür sogar das Pardefach für die patriotische Identitätsbildung herhalten musste. Gemäss Lehrplan 1894 mussten im Schulfach «Gesinnungsunterricht und Geschichte» zwar alle Bündner Kinder in der fünften Klasse die Themen *Die etruskische Einwanderung unter Rätus* oder *Die Kreuzzüge* behandeln, jedoch blieben den rätoromanischsprachigen Kindern unter Umständen die Themen *Das römische Weltreich und sein Zerfall* sowie *Die Schweiz unter den Alemannen* erspart (Kanton Graubünden, 1894).

Es lässt sich also festhalten, dass die Bevorzugung wirtschaftspolitischer Motive gegenüber identitäts- und nationalpolitischen in der Ausrichtung der kantonalen Bildungs- und Sprachenpolitik keine neuere Zürcher Erfindung ist. Allerdings wurde mit der obengenannten Ausweitung des Referenzpunkts der Sprachen- und Bildungspolitik vom Kanton auf die Eidgenossenschaft auch das Abwägen zwischen identitäts- und wirtschaftspolitischen Motiven auf eine höhere, komplexere Ebene getragen. Für das Tessin schien es sich in den 1930er-Jahren wirtschaftlich zu lohnen, das identitätspolitische Risiko eines kollektiven Französischlernens einzugehen. Als man dies tat, wurde dieser Entscheid in der restlichen Schweiz kaum wahrgenommen und auch innerhalb des Kantons führte er zu keinen grösseren Reaktionen. Heute scheint es sich – auch gemäss ökonomischer Studien (Grin, 2003) – für die Kantone der deutschsprachigen Mehrheit wirtschaftspolitisch zu lohnen, das Englische gegenüber den anderen Landessprachen zu bevorzugen, womit wiederum ein identitäts- und nationalpolitisches Risiko eingegangen wird. Allerdings stehen nun diese Kantone bei der Entscheidungsfindung unter strenger Beobachtung sowohl von Seiten des Bundes als auch der anderen Kantone. Bildungspolitik als Sprachenpolitik ist längst keine ausschliesslich kantonale Angelegenheit mehr, mittlerweile scheint auch eine Intervention des Bundes in diesem Bereich nicht mehr ausgeschlossen (siehe dazu auch: Bundesamt für Kultur, 2015).

Bildungs- und Sprachenpolitik zur Förderung der Demokratie in der Schweiz

Das dritte für die nationalstaatliche Sprach- und Bildungspolitik wichtige Motiv, nämlich die Homogenisie-

rung des Sprachraumes im Hinblick auf demokratische Deliberation und Kontrolle sowie die Verbesserung der Chancengleichheit, kommt in der Schweizer Bildungs- und Sprachenpolitik nicht zufällig am Schluss. Überlegungen dazu, wie man in der «ältesten Demokratie der Welt» mit dem Vorhandensein verschiedensprachiger Gruppen umgehen soll, sind in mehr als hundertfünfzig Jahren Schweizer Sprach- und Bildungspolitik nämlich äusserst selten; dies, obwohl die Kantone, indem sie die nationalstaatliche Bildungs- und Sprachenpolitik trotz ihrer Einbettung in einem mehrsprachigen demokratischen Raum kritiklos übernahmen, faktisch lange die Umsetzung dieser eigentlichen Ziele – Deliberation, Kontrolle, Chancengleichheit – auf eidgenössischer Ebene verhinderten.

Die fehlende Reflexion¹⁶ dieses Umstandes ist insbesondere auch darum erstaunlich, weil die speziellen Herausforderungen einer mehrsprachigen Demokratie bereits sehr früh thematisiert wurden. Als sich die Führung der helvetischen Republik bewusst für einen mehrsprachigen Staat entschied, setzte man sich auch mit den sich daraus ergebenden Problematiken auseinander. Neben den ausgebauten Übersetzungsdiensten sollte auch die Schule dafür sorgen, dass sämtliche Bürger trotz mehrsprachigen Staates ihre Rechte wahrnehmen konnten. Dazu wurde die Schule mit der Ausbildung einer mehrsprachigen Bevölkerung beauftragt. In den – nie umgesetzten – Plänen Stapfers für ein nationales Schulsystem ist die Einführung einer zweiten und im italienischsprachigen Landesteil auch einer dritten Landessprache bereits ab der 1. Klasse vorgesehen – also für Kinder von sechs bis sieben Jahren. Nur so könne man das grundsätzliche Ziel des Bildungswesens erreichen, nämlich dass «jeder einsichtsvolle und thätige Bürger, wenn er auch das entlegenste Dorf bewohnt, an eine Stelle könne berufen werden, wo sein Patriotismus einen angemessenen Spielraum findet» (Stapfer, 1799, S. ixx). Auch Pater Girard, die in Sprachenfragen wohl höchste Autorität der Zeit, deklarierte in seinem *Projet d'éducation publique pour la République helvétique* von 1798: «L'Helvétie est partagée entre l'allemand, le français et l'italien, et il faut bien que les enfants d'une famille puissent s'entendre» (Art. 8.7, Hervorhebung im Original).

Allerdings verschwand mit der Föderalisierung der Bildungs- und Sprachenpolitik nach 1803 auch jegliche Bestrebung zur Bildung einer mit gemeinsamen Kommunikationsmitteln ausgestatteten Schweizer Bevölkerung. Diesmal waren es ausländische Kommentatoren, die auf die Implikationen dieser Lösung für die Erhaltung einer eidgenössischen Demokratie hinwiesen. Der liberale Denker John Stuart Mill stellte 1859 unter anderem in Bezug auf die Schweiz fest, hier könne sich zwar trotz Mehrsprachigkeit und Föderalismus eine Art Nationalgefühl entwickeln, allerdings sei unter solchen Bedingungen keine Demokratie möglich: «Free institutions are next to impossible in a country made up of different languages, the united public opinion, necessary to the working of representative government, cannot exist» (Mill, 2008 [1859], S. 428).

Zwar galten die Ende der 1960er-Jahre angegangenen Bestrebungen zur Verbreitung des Unterrichts in den Landessprachen auch der Etablierung eines gesamtschweizerischen Dialogs. Trotzdem blieb der Schwerpunkt der Schweizer Bildungs- und Sprachenpolitik auch nach diesem Datum stets ein nationalpolitischer: Bis heute gilt die Erhaltung des «nationalen Zusammenhalts» als vorrangiges Ziel des gegenseitigen Sprachenlernens. Folglich zeigt sich das Paradox, dass in der Europäischen Union das Fehlen eines gemeinsamen Diskussionsforums aufgrund ihrer Mehrsprachigkeit heute unter dem Stichwort «Demokratiedefizit» gehandelt wird, während dieser Aspekt in der Schweiz (fast) keinen Anlass zu Diskussionen gibt.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Das Tückische für die Bildungspolitik in sprachpolitischen Entscheiden ist, dass es hierbei schlicht und einfach unmöglich ist, den elementarsten Grundsatz eines liberalen Staates – das Einnehmen einer neutralen Haltung gegenüber der Identität seiner Bürger – einzuhalten. Denn angesichts einer sprachlich heterogenen Bevölkerung wird jede Behandlung sowie jede Nichtbehandlung der Sprachenfrage und somit auch Bildungspolitik als Sprachenpolitik automatisch zur Umverteilungsfrage. Wie es der politische Philosoph Kymlicka (1995, S. 111) festhielt: «The state can (and should) replace religious

oaths with secular oaths, but it cannot replace the use of English in courts with no language».

Wenn eine Positionierung der Bildungspolitik in der Sprachenfrage also unausweichlich ist, so lohnt es sich meiner Meinung nach, dabei die heute ein wenig festgefahrenen handlungsleitenden Argumentationsmuster kritisch zu hinterfragen. Denn diese hängen stark mit dem gemeinsamen Ursprung und der engen Verbindung der Sprachenpolitik als Bildungspolitik mit dem traditionellen Konzept des Nationalstaates zusammen – einem Konzept, das schwer zu vereinbaren ist mit der Idee eines mehrsprachigen demokratischen Staates und das noch schwerer zu vereinbaren ist mit der normativen Akzeptanz dieser Mehrsprachigkeit.

Sich dies zu vergegenwärtigen, kann die positive Seite des gegenwärtigen «Sprachenstreits» aufscheinen lassen: dass nämlich die zeitgenössischen Bildungspolitikern einerseits in ihren Entscheiden zwar mehrere Ebenen sowie divergierende Interessen und Motive zu berücksichtigen haben, andererseits aber über einen nie dagewesenen Gestaltungsspielraum verfügen. Anders als in den von mir präsentierten historischen Beispielen sind heute überhaupt mehrere Möglichkeiten und Entscheidungsvarianten denkbar. Denn obwohl oft mit der wirtschaftspolitischen Bedeutung der Frage, ob zuerst die Landessprachen oder Englisch gelehrt werden sollen, argumentiert wird, geht es nun nicht mehr um das nackte Überleben einer auf Emigration angewiesenen Bevölkerung. Und obwohl zeitweilig mit den gesundheitsschädigenden Folgen der Überanstrengung der Kinder durch zu viel Fremdsprachen gedroht wird oder Studien an der Nützlichkeit vom frühen Fremdsprachenlernen zweifeln, wird die Bildungspolitik nun nicht mehr durch die Feststellungen gebunden, Fremdsprachenlernen sei Landesverrat, würde emotionale Bindungen verunmöglichen oder Linkshändigkeit herbeiführen.

Anmerkungen

¹ Ich bedanke mich bei Lucien Criblez, Flavian Imlig, Christine Le Pape Racine, Micha Germann und Daniel Bochsler für die wertvollen Hinweise und Diskussionen, die viel zu diesem Referat beigetragen haben.

² McArthur (2008, S. 81–85) unterscheidet zwischen einer «monastery tradition» des Sprachenlernens mit Latein als Hauptgegenstand zur Geistes- und Kulturbildung und einer «marketplace tradition» des Sprachenlernens, die auf die Verwendung von modernen Sprachen zur Kommunikation in Handel und Gewerbe zielt. Ausdruck dieser zweiten Tradition sind Lehrbücher wie *der Französisch-Teutsche Augenblickliche Sprach-Meister, der Bey vorfallenden Begebenheiten, als auf der Reis, in Wirths-Haus, Kauffen und Verkauffen, familiaren Redens-Arten, gewöhnlichen Discursen, Tischen, Complimentieren, Einladen, Dancksagen ... Allen denjenigen, so zur Erlernung dieser Sprach nicht viel Zeit uebrig haben, doch Ampts und Verrichtung halber etwas wissen muessen, sehr vortraeglich von Monsieur l'Honnête, von Monsieur l'Honnête* aus dem Jahr 1708.

³ Gemäss De Mauro (1991 [1963]) beherrschten bei der Vereinigung Italiens 1861 etwa 2.5 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner des neu formierten Staates die italienische Sprache. Castellani (1982) rechnet hingegen auch die gesamte damalige florentinische Bevölkerung zu den Italienischsprachigen und kommt damit auf 10 Prozent.

⁴ «Die drei Hauptsprachen der Schweiz, die deutsche, französische und italienische, sind Nationalsprachen des Bundes» (BV 1848, Art. 109).

⁵ Einzig in Bezug auf den Umgang mit den Dialekten lassen sich in der deutschsprachigen Schweiz zeitweilig Variationen gegenüber der Deutschen Sprach- und Bildungspolitik feststellen. Die französische- und die italienischsprachige Schweiz hingegen folgten auch in dieser Hinsicht der Politik ihrer jeweiligen Nachbarn. In den zweisprachigen Kantonen wurden Bildungsverwaltung und Bildungssystem mit wenigen Ausnahmen gänzlich verdoppelt, womit das sprachliche Territorialitätsprinzip auf regionaler Ebene bzw. auf Ebene der Gemeinden umgesetzt wurde.

⁶ Siehe beispielsweise das *Europäische Kulturabkommen* des Europarates (1954): «Jede Vertragspartei wird, soweit wie möglich, bei ihren Staatsangehörigen das Studium der Sprachen, der Geschichte und der Zivilisation der anderen Vertragsparteien fördern» (Art. 2).

⁷ Informationen zum SNF-Sinergia-Projekt Nummer 141826 *Die gesellschaftliche Konstruktion schulischen Wissens – Zur Transformation des schulischen Wissenskorpus und dessen bildungspolitischer Konstruktionsprinzipien in der Schweiz seit 1830* sind verfügbar unter <http://www.ife.uzh.ch/research/hbs/forschung/forschungaktuell/sinergia.html> [09.05.2015].

⁸ Konrad Falke hiess eigentlich Karl Frey. Für sein Buch *Der schweizerische Kulturwille* (1914) warben u.a. Bundesrat Calonder und der Zürcher Nationalrat Wettstein.

⁹ Dieses Programm wurde von mehreren Seiten kritisiert und auch nie umgesetzt. Kritisch eingestellt gegenüber der propagierten Idee, man würde durch das Lehren der Landessprachen automatisch auch Staatskunde betreiben, war u.a. auch der damalige Zürcher Erziehungsdirektor Heinrich Mousson: «Ich aber lasse mir nicht nehmen, dass wir durch die Art, wie mit uns vor allem die griechischen Klassiker gelesen wurden, zum Verständnis auch moderner Kulturfragen und zum Interesse für den modernen, insbesondere auch den eigenen Staat besser vorbereitet worden sind, als es Herr X und Herr Y mit den neuen Sprachen auch nur versucht haben» (Mousson, zitiert nach Zollinger, 1917, S. 130).

¹⁰ Initiative «Mehr Mitbestimmung im Schulwesen (Initiative gegen verfrühten Fremdsprachenunterricht)», abgelehnt am 25. September 1988 mit 62.92 Prozent Nein-Stimmen. Initiative «Nur eine Fremdsprache an der Primarschule», abgelehnt am 26. November 2006 mit 58.58 Prozent Nein-Stimmen (<http://web.statistik.ch> [09.05.2015]).

¹¹ Beispielsweise deklarierten die Initianten von 2006: «Keine Sprachenpolitik auf Kosten unserer Kinder» (nach: Regierungsrat des Kantons Zürich, 2006). «Bestimmt Staatspolitik den Stundenplan?» fragte die *Neue Zürcher Zeitung* (o.A., 2006, S. 15). Und im *Tages-Anzeiger* wurde in Bezug auf die Nidwaldner Abstimmung Regierungsrat Res Schmid zitiert, der deklarierte: «Den Gegnern der Fremdspracheninitiative geht es längst nicht mehr um pädagogische Argumente [...]. Da geht es nur um Politik» (Burri, 2015, S. 5).

¹² Einerseits besuchten Schüler ausschliesslich zur Erlernung des Französischen das Gymnasium, was zu einem «schädlichen Andrang einer grossen Menge für wissenschaftliche Bildung nicht empfängliche Subjecte» in dieser Schule führte (Universitäts-Commission Basel, 1817, S. 6). Andererseits war die sogenannte «Welschlandgängerei» verbreitet: Jugendliche verbrachten zur Erlernung des Französischen einen Aufenthalt in Familien, Betrieben oder Pensionaten der Westschweiz. Diese Lösung gefiel den Erziehungsbehörden aus verschiedenen Gründen nicht. Die Schülerinnen und Schüler lernten dort zu wenig und würden, einmal zurück, schlechte Lehrlinge abgeben. Zusätzlich sah man in dieser Praxis ein moralisches Problem, da die Kinder «in dem gefährlichsten Alter der väterlichen Obsorge entzogen» würden (Universitäts-Commission Basel, 1817, S. 13; siehe auch Burckhardt, 1841).

¹³ 1887 schaffte die Eidgenössische Technische Hochschule den bislang angebotenen Deutsch-Vorkurs ab und kündigte an, ab nun die Zulassung zum Studium an Sprachprüfungs-

gen zu koppeln. Daraufhin erhöhte der Kanton Waadt seine Deutschlektionen in den Gymnasien und auch die Tessiner Regierung sah sich kurzerhand gezwungen, die Deutschlektionen in den höheren Schulen um einen Drittel zu erhöhen (Dipartimento della Pubblica Educazione Ticino, 1889, S. 4–6). Damit wendete man letztlich die Einführung der angekündigten Deutschprüfungen ab. Auch beim Entscheid Ende der 1970er-Jahre, Deutsch als obligatorische Fremdsprache in die scuola media einzuführen, mag für die Abhängigkeit von den deutschsprachigen Universitäten eine Rolle gespielt haben. Denn nun drohte die Universität Zürich in einem Brief an das Tessiner Erziehungsdepartement: «Die Kandidaten aus dem Tessin besitzen meistens keine genügenden Deutschkenntnisse um dem Unterricht folgen zu können, oder sich an einer schriftlichen Prüfung genügend auszudrücken. [...] Es wird eventuell nötig werden, die Immatrikulation von einer Deutschprüfung abhängig zu machen» (Baumann, 1976).

¹⁴ *Decreto legislativo sulle insegne e scritte destinate al pubblico* vom 28. September 1931. Das Anfügen von Übersetzungen war zwar erlaubt, jedoch sollten die Übersetzungen jeweils kleiner sein als die italienische Schrift und für deren Anbringen musste dem Kanton eine Abgabe bezahlt werden.

¹⁵ «Das Tessin hat eine besondere Notwendigkeit für eine gut ausgebildete Arbeiterklasse, die in der Lage ist, den Wettbewerb nicht so sehr innerhalb des Kantons zu gewinnen, wo für den Grossteil unserer Arbeitskräfte keine Arbeitsmöglichkeit besteht, sondern jenseits der Alpen und auch im Ausland» (Übersetzung durch die Autorin).

¹⁶ Addis (2007) erklärt die Vernachlässigung des Nachdenkens über die Implikationen der Mehrsprachigkeit für die Demokratie damit, dass Demokratie mehrheitlich als Wahl- und Abstimmungsdemokratie verstanden wird, während deliberative Ansätze neueren Datums sind.

Literatur

Addis, A. (2007). Constitutionalizing deliberative democracy in multilingual societies. *Berkeley Journal of International Law*, 25(2), S. 117–164.

Anderson, B. (1983). *Imagined communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.

Apelt, W. (1991). *Lehren und Lernen fremder Sprachen. Grundorientierungen und Methoden in historischer Sicht*. Berlin: Volk und Wissen Verlag.

Baumann, M. (1976). *Lettera di M. Baumann Abteilungsleiterin Studentenabteilung UZH per Elio Ghirlanda, Delegato ai problemi universitari al Dipartimento della Pubblica Educazione*. Archivio di Stato Canton Ticino: Dipartimento della Pubblica Educazione, Fondo novecentesco, Bestand 392.

Bovet, P. (1928). La Conférence internationale du bilinguisme. *Schweizerische pädagogische Zeitschrift*, 38(7/8), S. 203–207.

Bundesamt für Kultur (2014). *Harmonisierung des Sprachenunterrichts. Bericht zuhanden der WBK-S*. Verfügbar unter: <http://www.parlament.ch> [09.05.2015].

Burckhardt, J.R. (1841). *Einige Andeutungen über den zu frühen Besuch des Welschlandes*. Basel: Schweighauser'sche Buchdruckerei.

Burri, A. (2015). Demokratischer Test für das Frühfranzösisch. *Tages-Anzeiger* vom 11. Februar 2015, S. 5.

Castellani, A. (1982). *La prosa italiana delle origini*. Bologna: Pàtron.

Dardanelli, P. & Stojanovic, N. (2011). The acid test? Competing theses on the nationality-democracy nexus and the case of Switzerland. *Nations and Nationalism*, 17(2), S. 357–376.

Dipartimento della Pubblica Educazione Ticino (1889). Dipartimento della pubblica educazione e della direzione d'igiene. In: Consiglio di Stato (Hrsg.), *Conto-Reso del Consiglio di Stato della Rubblica e Cantone del Ticino per l'amministrazione dello Stato dal 1° gennaio al 31 dicembre 1888*. Bellinzona: Tipo-Litografia Cantonale.

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (1987). *Herausforderung Schweiz. Materialien zur Förderung des Unterrichts in den Landessprachen*. Bern: EDK.

Erziehungsdepartement Basel-Stadt (1842). *Rathschlag für Mädchenschulen*. Staatsarchiv Basel-Stadt: ED A9.

Europarat (1954). *Europäisches Kulturabkommen*.

Paris, 19.XII.1954. *Amtliche Übersetzung Deutschlands*. Verfügbar unter: <http://www.conventions.coe.int> [09.05.2015].

Falke, K. (1914). *Der schweizerische Kulturwille. Ein Wort an die Gebildeten des Landes*. Zürich: Rascher.

Frank, H.J. (1973). *Geschichte des Deutschunterrichts von den Anfängen bis 1945*. München: Hanser.

Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.

- Girard, G. (1798). *Projet d'éducation publique pour la République helvétique* par le Père Grégoire Girard, Corderlier. In: G. Pflug (1950) (Hrsg.), *Le père Girard. Vol. VI Projets d'éducation publique* (S. 9–37). Freiburg: Société Fribourgeoise d'éducation.
- Giudici, A. & Grizelj, S. (2014). Vom Berufs- und Elitewissen zum Garant des nationalen Zusammenhalts. Die Fremdsprachen in den Lehrplänen der Schweizer Volksschule seit 1830. *Babylonia*, 3, S. 62–67.
- Gogolin, I. (1994). *Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule*. Münster: Waxmann.
- Godel, E. & Acklin Muji, D. (2004). Nationales Selbstverständnis und Sprache in der Bundesverfassung von 1848. In: J. Widmer et al. (Hrsg.), *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs* (S. 31–126). Bern: Lang.
- Gran Consiglio Ticinese (1933). *Processi verbali del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino*. Bellinzona: Tipografia del Verbano. Verfügbar unter: <http://www.sbt.ti.ch> [09.05.2015].
- Greenfeld, L. (1992). *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Grin, F. (2003). La société plurilingue: coûts, bénéfices et équité. In: Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (Hrsg.), *Viersprachig, mehrsprachig, vielsprachig. Tagung vom 14. November 2002*. Bern: Schweizerische Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften.
- Gumplowicz, L. (1879). *Das Recht der Nationalität und Sprachen in Oesterreich-Ungarn*. Innsbruck: Wagnersche Universitäts-Buchhandlung.
- Haugen, E. (1973). *The curse of Babel*. *Daedalus*, 102(3), S. 47–57.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hüllen, W. (2005). *Kleine Geschichte des Fremdsprachenlernens*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Ipperciel, D. (2007). La Suisse: un cas d'exception pour le nationalisme? *Swiss Political Science Review*, 13(1), S. 36–67.
- Ivo, H. (1994). *Muttersprache, Identität, Nation. Sprachliche Bildung im Spannungsfeld zwischen einheimisch und fremd*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kanton Graubünden (1894). *Lehrplan für die Primarschulen des Kantons Graubünden*. Chur: Offizin Manatschal Ebner & Cie.
- Kriesi, H. (1996). Die Schweiz – Ein Nationalstaat? In: T.S. Eberle & K. Imhof (Hrsg.), *Sonderfall Schweiz* (S. 82–93). Zürich: Seismo.
- Kymlicka, K. (1989). *Liberalism, Community, and Culture*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Leclerc, J. (2013). *Histoire de la langue française*. Verfügbar unter: <http://www.axl.cefanel.ulaval.ca> [09.05.2015].
- Luchsinger, C. (1920). Der bildende Wert und die nationale Bedeutung des neusprachlichen Unterrichts. *Schweizerische pädagogische Zeitschrift*, 30, S. 152–171.
- de Mauro, T. (1991 [1963]). *Storia linguistica dell'Italia unita*. Roma: Editori Laterza.
- May, S. (2006). Language policy and minority rights. In: T. Ricento (Hrsg.), *An Introduction to Language Policy. Theory and Method* (S. 255–272). Malden u.a.: Blackwell Publishing.
- McArthur, T. (1998). *Living Words: Language, Lexigraphy and the Knowledge Revolution*. Exeter: University of Exeter Press.
- Mill, J.S. (2008 [1859]). On liberty. In J.S. Mill (Hrsg.), *On Liberty and Other Essays* (S. 5–128). Oxford: Oxford Paperbacks.
- Monsieur l'Honnête (1710). *Französisch-Teutsche Augenblickliche Sprach-Meister, der Bey vorfallenden Begebenheiten, als auf der Reis, in Wirths-Haus, Kauffen und Verkauffen, familiären Redens-Arten, gewöhnlichen Discursen, Tischen, Complimentieren, Einladen, Dancksagen ... Allen denjenigen, so zur Erlernung dieser Sprach nicht viel Zeit uebrig haben, doch Ampts und Verrichtung halber etwas wissen muessen, sehr vortraeglich*. Nürnberg: Johann Leonhard Bugge.
- Noiriel, G. (2007). À quoi sert «l'identité nationale». Marseille: Agone.
- o.A. (2006). Konflikt um die erste Fremdsprache an der Primarschule. Englisch oder Landessprache – Kantone und Bundesparlamentarier auf unterschiedlichem Kurs. *Neue Zürcher Zeitung* vom 18. Januar 2006, S. 15.
- R.g. (1856). Rezensionen: Lehrplan, oder freundlicher Rathgeber für die Lehrer, Schulrätthe und Schulinspektoren des Kantons Graubünden. *Pädagogische Monatsblätter*, 1(10), S. 314–324.

Regierungsrat des Kantons Zürich (2006). *Wir stimmen ab. Volksabstimmung vom 26. November 2006*. Verfügbar unter: <http://www.web.statistik.zh.ch> [09.05.2015].

Richter, D. (2005). *Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat*. Berlin: Springer.

Rüegg, A. (1915). *Unsere Landessprachen und unsere nationale Einheit*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Spitteler, C. (1915). *Unser Schweizer Standpunkt*. Zürich: Rascher.

Stapfer, P. (1799). *Entwurf der Instruktionen für die neuerrichteten Erziehungsräthe*. Luzern: Gruner und Gessner.

de Swaan, A. (2001). *Words of the World*. Cambridge: Polity.

Universitäts-Commission Basel (1817). *Gutachten der Universitäts-Commission an E.E.u.W.W. Kleinen Rath über die Organisation der Stadt-Gemeinde-Schule, des Gymnasiums und des Pädagogiums*. Staatsarchiv Basel-Stadt: ED A1.

Weber, H. (1872). *Die Pflege nationaler Bildung durch den Unterricht in der Muttersprache. Zugleich eine Darstellung der Grundsätze und der Einrichtung dieses Unterrichts*. Leipzig: Siegismund & Volkening.

Wyss, H. (1944). Von der Zweisprachigkeit und den Sprachen in der Bundesstadt. *Freistudentische Zeitschrift*, Oktober, S. 13–17.

Zollinger, F. (1917). Was ist zu tun, damit die schweizerische Jugend des nachschulpflichtigen Alters in vermehrten Mass für die Forderungen der Zeit tüchtig gemacht werde? *Jahrbuch der Schweizerischen Gesellschaft für Schulgesundheitspflege*, 17, S. 121–191.

Differenzierung und Autonomie – Herausforderungen für Universitäten und die Wissenschaftspolitik

Prof. Dr. Otfried Jarren, Universität Zürich, Prorektor Geistes- und Sozialwissenschaften

Bildungs-, Hochschul- wie Wissenschaftspolitik sind ein weites Feld. Schaut man in dieses Feld, so sieht man grosse – zumeist männliche – Gestalten in Form von Denkmälern. Man sieht vor allem aber stattliche Gebäude, so die von Universitäten. Man sieht auch Container-Anlagen oder Bunker neben attraktiven Villen. In ihnen wird gelehrt, geforscht, gedacht, experimentiert. Viele schauen voller Respekt in dieses Feld, in das sie viel Geld investiert haben, und sie warten auf die Früchte. Vor allem wartet man immer auf das Unerwartete. Man erhofft – Innovationen. Man weiss nicht, was kommt, aber man sehnt sich nach grossen neuen Ideen. Vielfach hofft und wartet man lange – und vergebens.

Um dieses Feld, das heute eher einem wilden Acker als einer gepflegten Gartenanlage gleicht, kümmern sich Bildungspolitikern und -politiker. Das Feld ist zwar fest in staatlicher Hand, aber nicht mehr allein unter staatlicher Obhut wie Obacht. Will die Bildungspolitik etwas wissen, schaut sie in die Rankingliste oder fragt die Evaluationsstelle. Will sie etwas sehen, steigt sie auf die bereitgestellten Hochsitze – und sie entdeckt: ein irres Getümmel. Ab und an will sie dem ein Ende setzen, verlangt von den Chefbeamten Konzepte, wie dieses Feld neu oder besser zu gestalten sei. Bedarf es zur gewünschten Entwicklung gar eines Jägers mit Flinte, um so den Überbesatz zu regulieren? Ab und an muss in die Luft geschossen werden.

Die im Feld Tätigen jedoch merken nicht einmal, dass sie beobachtet werden. Sie machen einfach, intrinsisch motiviert, wie sie sind, weiter. Sollten einmal eine Beförderung oder die Mittel für ein dringlich nötiges Gerät ausbleiben, so würden sie sich melden. Aber sie sind zumeist sicher, dass das schon kommen wird – wenn nicht in diesem, so sicher im nächsten Jahr.

Wie idyllisch. Zumindest im weiten Zürcher Feld ist das so. Natürlich fehlt es auch uns immer an Dingen: an Gebäuden, Räumen, Personal, Geräten, Büchern. Aber im Vergleich zu anderen Feldern geht es Zürich gut.

Und das wissen wir zu schätzen. Der heutige Anlass ist deshalb eine gute Gelegenheit zu danken: der Zürcher Bildungsdirektorin, die scheidet, ihren Vorgängern wie auch den politisch verantwortlichen Personen. Sie achten auf ihre Universität, sie hegen und pflegen das Feld mit ruhiger, gelassener Hand.

Universitäten im Mehrebenen-Wettbewerbssystem

Das Feld von Wissenschaft und Hochschule war schon immer weit, aber durch die institutionelle Konkurrenz auf nationaler Ebene und durch die globale Konkurrenz der Weltregionen hat sich das Feld abermals vergrössert. Es ist nicht allein auf der Stufe des Nationalstaates zu einem komplexen Mehrebenensystem geworden. Internationale Rankings, Internationalisierung in der Lehre, so durch die Bologna-Reform wie durch MOOCs (Massive Open Online Courses), die Globalisierung der Publikationssysteme u.a.m. haben auch im Nationalstaat Schweiz erste regulatorische Spuren hinterlassen: Die Wissenschafts- und Hochschulpolitik erfährt durch das Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz eine Hierarchisierung. Die Schweiz benötigt nun einen kollektiven Akteur – auch für die neuen Anforderungen in der Aussenvertretung. Das traditionell stark kantonal geprägte, fragmentierte Feld bedarf neuer Formen der verbindlichen Koordination, schlicht weil es immer grösser wird, weil die Systemkomplexität anwächst, und vor allem auch, weil die Kosten für immer mehr spezialisierte Formen der Forschung steigen.

Die Forschung und Wissenschaft soll den Great Challenges oder den Innovationen dienen. Das fordert die Politik. Hochschulen sind nicht länger Reservate, die man in Ruhe und sich selbstverwaltet entwickeln lässt und ein wenig hegt. An ihre Institutionen und Organisationen werden konkrete Erwartungen gestellt. Die Leitung soll Managementqualitäten haben. Das Politikfeld der Wissenschaftspolitik wird von Innovations- und Wett-

bewerbsanforderungen überwölbt, und so ist es kein Zufall, dass in der Schweiz der Wirtschaftsminister für die Hochschulen zuständig ist. Der Wandel im Politikfeld führt zu neuen Akteuren, zu neuen Regimen der Aus- handlung und zu neuen Regeln und Normen.

Hochschulen: Wachstum, Differenzierung, Leistungserwartungen

Das Wissenschafts- und Hochschulsystem ist in allen modernen Gesellschaften seit wenigen Jahrzehnten auf einem steilen Wachstumspfad. Es wächst aber nicht nur linear, sondern hat sich in recht kurzer Zeit massiv ausdifferenziert. Das können wir auch am Kanton Zürich mit folgenden Meilensteinen verfolgen: 1998 Etablierung der Fachhochschulen und der Höheren Fachschulen; 2007 Fusion von Teilschulen und Entstehung der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) als neue staatliche Fachhochschulen des Kantons; 2002 Eröffnung der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) auf Basis eines Gesetzes von 1999, das die sieben vormals bestehenden Lehrerbildungsseminare auflöste. Aufhebung und Auflösung – das sind eigentlich seltene politische Entscheide.

Es entstanden damit, neben der Universität – sie wurde 1998 verselbständigt – neue Hochschultypen, die zwar gleichwertig, aber irgendwie andersartig sein sollen. Sie sollen andersartig sein: Das wurde zur Beruhigung der alteingesessenen Universität so einmal formuliert. Aus der ehrwürdigen Universität wurde per Gesetz die universitäre Hochschule. Zugleich wurde in einem rabiaten Akt, ohne auf formale Zuständigkeiten und Kompetenzen Rücksicht zu nehmen, ein europäischer Hochschulraum definiert und die sogenannte Bologna-Reform für alle Hochschultypen verordnet. Zugleich wurde der «Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich» («nqf.ch-HS») etabliert. Er erzwingt im europäischen Kontext eine Reihe von weiteren Massnahmen. Der nqf.ch-HS ist – zum Glück – noch weit weg vom universitären Alltag. Aber: Er ist politisch etabliert.

Alle diese Massnahmen machen deutlich: Wissenschaft, Forschung und Lehre werden immer noch dominant und kräftig politisch – vom Staat oder quasi-staatlichen Ins-

tanzen – gesteuert. Rahmensteuerung wie aber auch massive Struktureingriffe sind klar zu erkennen. Unbesehen davon werden Hochschulen zunehmend aus dem administrativen Bereich des Staates ausgliedert, indem eigenständige Anstalten mit eigenen Leitungsorganen geschaffen werden. Ähnlich dem Gesundheits- bzw. Medizinsystem, in das wir allerdings alle ein Leben lang und durch direkte Zahlungen inkludiert sind und das sich auch deshalb eine ständige Leistungs- und Kostensteigerung leisten kann, entwickelt sich der Hochschulsektor bei nachlassender staatlicher Normung höchst dynamisch. Und dieses System verleibt sich immer mehr Bereiche ein. In dieses System sind aber nie alle Bürgerinnen und Bürger gleichermassen und lebenslang inkludiert – und das hat Folgen für die Finanzierung und die Legitimation. Das Hochschulsystem muss sich mehr und mehr über Leistungen – und nicht allein über die Hoffnung von unerwartet erbrachten Leistungen – legitimieren. Das will gelernt werden.

Wissenschaftspolitik: Wettbewerb durch Portfoliokonzept

Die Politik verfügt klassisch über die Steuerungsressourcen Geld, Recht, Macht und Information bzw. Kommunikation, um Ziele zu erreichen. Im Wissenschafts- und Hochschulsektor kann die Politik, nicht allein wegen der verfassungsrechtlich garantierten individuellen wie institutionellen Freiheiten, mittels Recht nur einen allgemeinen Rahmen setzen. Das geschieht vor allem durch Organisationsbildung. Eine Detailsteuerung ist rechtlich nur partiell möglich und wäre zudem bezogen auf Leistungsziele dysfunktional – denn innovative Forschung oder Lehre kann man nicht erzwingen.

Macht als Ressource verbietet sich, da sich Politik nicht selbst an die Stelle von Leistungserbringern setzen kann. Wer Physik will, muss Physiker wählen. Wer eine andere Physik will, muss auf andere Physiker setzen – und muss dann inständig hoffen, dass sich etwas ändert. Fachwissenschaften sind mehrheitlich sehr robuste Professionen. Das ist auch gut so.

Auch mittels Kommunikation, so zum Beispiel durch die Formulierung von Anforderungen oder Zeichen der Wertschätzung, kann Politik Wissenschaftlerinnen und

Wissenschaftler natürlich anreizen. Diese Ressource, zu der auch Apéros gehören, ist nicht zu unterschätzen, reicht aber für die Gestaltung der grossen Dinge nicht aus.

Es geht bei allen Gestaltungsbemühungen der Politik im Kern um die Steuerungsressource Geld. Mit Geld könnte man viel erreichen. Da aber die von Wählerzustimmung und Wahlperioden abhängige Politik niemals sicher wissen kann, in was man heute am besten investiert, bleibt ihr nur eine Möglichkeit: Sie verteilt die Mittel an bestimmte Wissenschaftsorganisationen, so an solche, die eher für die Grundlagen- oder für Anwendungsforschung sorgen. Oder sie legt Geld in bestimmte Hochschultypen, die Universitäten oder die Fachhochschulen, an. Bei dieser Portfoliopolitik besteht die Hoffnung, dass die eine Investition sich dann auszahlt und die Verluste in anderen Sektoren wettmacht. Dadurch entsteht im Hochschul- wie Wissenschaftssystem Konkurrenz, so zum Beispiel um Grund- und Forschungsmittel, um Studierende etc.

Die institutionelle Differenzierung, betrieben von der Politik aufgrund unsicherer Erwartungen an Wissenschaft und Hochschulen bezüglich ihrer Beiträge für eine gute gesellschaftliche Zukunft, löst massive Wettbewerbe aus. Auch wenn kein Hochschul-, Forschungs- oder Bildungsmarkt angestrebt war, ist nun einer entstanden – und der verlangt nach Wettbewerbshütern. Die haben sich in Form von Akkreditierungsagenturen institutionalisiert. Diese legen mehr und mehr die Spielregeln fest, denen – und auch das gehört zu den paradoxen Entwicklungen – auch politische Entscheide zu folgen haben.

Die hohe Eigenkomplexität im Hochschulsystem wird nun durch regelsetzende nicht-politische – nationale wie internationale – Akteure weiter erhöht. Für bestimmte Teilinstitutionen oder Berufsgruppen hat das Autonomie- und Prestigeverluste zur Folge. Schauen wir über die Grenzen der Schweiz, so sehen wir das bei den Titeln: «Professor (FH)» oder «Universitätsprofessor» – der Unterschied ist relevant, nicht nur für die Visitenkarte.

Generell: Die von der Politik begonnene Kompetenzdelegation an Akkreditierungsagenturen oder auch an

öffentliche Anstalten ist in ihren Auswirkungen, allein innerhalb des Hochschulsystems, noch nicht abzuschätzen. Auf alle Fälle gilt: Die Eigenkomplexität des Gesamtsystems steigt, eine Gesamtsteuerung wird kaum mehr möglich sein, auch weil das Gesamtsystem sich selbst nicht beschreiben kann. Haben die kantonalen Chefbeamtinnen und -beamten und ihre Bundeskolleginnen und -kollegen noch einen Überblick über das System?

Hochschul- und Wissenschaftspolitik als komplexes Interdependenzmanagement

Auf drei Problemfelder der Wissenschafts- und Hochschulpolitik, die sowohl für die Bildungspolitik wie auch für die Selbstorganisation der etablierten Institutionen und Organisationen von Relevanz sind, soll im Folgenden eingegangen werden:

- Formen und Folgen von Differenzierung bzw. Ausdifferenzierung,
- Formen und Folgen von organisationaler Autonomie,
- Formen und Folgen von Politisierung und Medialisierung im Politikfeld.

Differenzierung und Ausdifferenzierung

Wie dargestellt: Neben den Universitäten wurden die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen neu institutionalisiert. Damit sollen bestimmte Fachgebiete, Ausbildungsaufgaben oder bestimmte Forschungsformen spezifischen Trägern zugeordnet werden. Aber geht das? Ein Beispiel: Die PHZH ist in Zürich für die Lehrpersonenausbildung und -weiterbildung für die Sekundarstufe I, die UZH für die entsprechende Aus- und Weiterbildung für die Maturitätsschulen zuständig. Für die fachwissenschaftlichen Ausbildungsanteile haben in Zürich die ETH und die UZH aber stufenübergreifend den Lead. Im Falle der Lehrpersonen können politisch-rechtliche Kompetenzzuweisungen zwar vorgenommen werden, aber die Leistungserbringung selbst ist zu komplex, um sie abschliessend regeln zu können. Zudem wird die Lehrpersonenausbildung von einem komplexen Organisationsensemble, in dem unser Trägerkanton nur

ein Mitwirkender ist, akkreditiert. Wer steuert hier eigentlich was oder wen – und wohin?

Immerhin: In diesem staatlichen Monoporsektor mit einer hohen politisch-normativen Ladung kann gesteuert werden. In Bereichen hingegen, in denen der Kanton nur begrenzte Kompetenzen hat, wie zum Beispiel im Medizinbereich, ist es schon schwieriger. Im Gesundheitsbereich wird das dann allein aufgrund der Regelungskompetenzen noch schwieriger – nicht allein für den Kanton, sondern auch für die von ihm begründeten Institutionen wie Universität oder Universitätsspital. Schaut man aus dem Spitalfenster hinaus: Wer entscheidet über Aus- und Weiterbildungsangebote im Gesundheitsbereich? Wird der Bereich Gesundheit in den medizinischen Bereich inkludiert oder neu institutionalisiert? Fakultät für Gesundheitswissenschaften oder Zürcher Fachhochschule für Gesundheit? Egal wie: Wer steuert Inklusion oder Exklusion?

Inklusion und Exklusion sind im Kontext mit Differenzierungsprozessen erhebliche Herausforderungen sowohl für die Politik wie auch für die Institutionen im Hochschulsektor. Bei einer bereits extrem hohen Komplexität, so innerhalb der universitären Medizin, sind schon Detailfragen ein Problem: Soll Pflegewissenschaft in diesen Bereich inkludiert oder anderweitig organisational zugeordnet werden?

Ausdifferenzierungsprozesse führen zu Organisationskomplexen mit steigender Binnenkomplexität und zunehmenden Autonomieansprüchen sowohl der einzelnen Organisationen als auch des Feldes insgesamt. Die Antwort darauf, um die damit verbundenen komplexen Austauschbeziehungen in den Griff zu bekommen, heisst: Begründung neuer Institutionen oder die Etablierung einer Organisation mit verschiedenen Trägern oder – zumindest – die Etablierung von Koordinationsgremien. Damit werden aber immer mehr Rechte und Kompetenzen delegiert.

Organisationale Autonomie

Der staatliche Einfluss auf das Forschungs- und Hochschulsystem ist vor allem aufgrund der Finanzen beträchtlich. Durch die Etablierung von eigenständigen An-

stalten, so von Anstalten des öffentlichen Rechts, und durch die Übertragung von Planungs-, Bau-, Finanz- und Personalkompetenzen hat sich der administrative Grad an Autonomie bei den Hochschulen deutlich erhöht. Entstanden sind dabei aber höchst unterschiedliche Organisationstypen mit verschiedenen Formen der Governance und Selbstverwaltung. Teilweise finden sich schon Organisationen mit einem relativ hohen Anteil auch privater Mittel. Einheitlich lassen sich die neuen Institutionen, wie auch die Organisationskomplexe, nicht mehr führen – auch wenn überall New-Public-Management-Konzepte angewandt werden.

Schauen wir auf die Universität, so stellen wir fest, dass die Autonomie dann doch sehr begrenzt ist: Ein eigenes Budget- oder Personalrecht besteht beispielsweise nicht. Das leitende Personal wird nicht allein von ihr bestimmt. Die Universität unterliegt den gleichen rechtlichen Regelungen, so zum Beispiel im Bereich des Informations- und Datenschutzgesetzes, wie das vorwiegend hoheitlich tätige kantonale Veterinäramt. Der Autonomie der Hochschulen sind recht enge Grenzen gesetzt. Zugleich sind die Hochschulen massiven Verrechtlichungsprozessen vor allem durch das Verwaltungsrecht ausgesetzt. Aus Sicht eines für die Lehre zuständigen Mitglieds einer Universitätsleitung muss ich hier von Verrechtlichungsexzessen sprechen. Sicher: Auf dem Weg zur Autonomie wurden grosse Schritte gemacht, aber es fehlt an einem spezifischen hochschul- oder forschungsadäquaten Regelungsrahmen und entsprechender Institutionen. Das ist, ich weiss das, leicht gefordert – aber keine einfache Sache.

Autonomie hat ihren Preis, im wahrsten Sinne des Wortes. Die Akademie müsste sich in ihrer Selbstorganisation wie -verwaltung deutlich verbessern. Es bedürfte einer Verantwortungskultur, die gegenüber der Öffentlichkeit zeigt, dass die Selbstverwaltung und -kontrolle funktioniert. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit universitäre Hochschulen als Expertenorganisationen überhaupt dazu in der Lage sind.

Zudem gilt: Die weitere Entkopplung von der Politik macht zwar Sinn, zumal wenn man damit die Tagespolitik meint, aber das Entstehen weiterer Distanzen wäre aus legitimatorischen Gründen – und nicht nur aus finanziellen – nicht ohne Risiken. Die durch den

Staat gewährte institutionelle Unabhängigkeit und die Zusprache von Mitteln im Wissen auch um die Risiken des Scheiterns von teuren Forschungsvorhaben ist keine Selbstverständlichkeit. Würden private Geldgeber – vergleichbar dem Staat – zur Übernahme dieser allgemeinen Risikobereitschaft bereit sein? Was würde wer an Stelle des Staates bereit sein zu finanzieren?

Damit sind elementare Fragen angesprochen: Die Kopplung an die Politik und somit an den Staat setzt jeder Hochschule Grenzen, nicht allein bei Internationalisierungsvorhaben, sondern generell in ihrer fachlich-disziplinären Entwicklung wie in ihrer Forschungsausrichtung. Schweizer Geschichte, Hausarztmedizin, Kleintierklinik – will oder wollte das die Akademie? Die Kopplung an andere gesellschaftliche Systeme zeitigt erwartbare andere Möglichkeiten wie Abhängigkeiten.

Die wissenschaftliche Autonomie ist ein hohes und funktional zwingendes Gut, sowohl für die wissenschaftlichen Disziplinen wie auch für die Leistungserbringung. Die institutionelle Gewähr dieser Autonomie aber ist nur über eine politisch induzierte Gremienstruktur möglich, die die hochschulinneren Zielvorstellungen durch eine externe Reflektion und Rahmen- oder Kontextentscheidung ermöglicht. Die Universität als Institution muss die Umwelt beachten und institutionell inkludieren. Dies auch deshalb, weil auch die Wissenschaft intern Entscheidungsunsicherheiten zu bewältigen hat. Die Akademie alleine kann sich zudem keine Entscheidung zwischen ihren ungleichen Wettbewerbern im Innern, im Kampf der Disziplinen und Individuen, leisten. Zwar fehlen ihr dafür nicht die Kriterien oder Bewertungsmöglichkeiten, wohl aber fehlt ihr die Fähigkeit zum Interessen- und somit zum angemessenen Machtausgleich. Gremien wie der Zürcher Universitätsrat sind damit vor allem Resonanzeinrichtungen: Der Universitätsrat kennt das innere Gefüge und die Ziele wie Wünsche der Universitätsangehörigen und kann diese vor dem Hintergrund allgemeiner Erwartungen beurteilen und gewichten. Durch seine Finanzkompetenzen, und weniger durch die Personalkompetenzen, setzt der Universitätsrat im Hinblick auch auf die öffentliche Wohlfahrt Zeichen.

Politisierung und Medialisierung

Die Formen und Folgen von Politisierung und Medialisierung kann ich hier und heute und in der gebotenen Tiefe nicht angehen. Beide sind jedoch von zentraler Bedeutung im Kontext der Auseinandersetzung mit Differenzierung und Autonomie: Wissenschafts- wie Hochschulthemen werden politisch und damit potenziell gesamtgesellschaftlich verhandelt. Durch diese Politisierung findet zumeist eine mediale Thematisierung statt. Diese sichert die Rückbindung an die lokalen oder nationalen Erwartungsstrukturen sowohl an die Institution insgesamt wie auch an die wissenschaftlichen Leistungserbringer. Dieser Modus ist für demokratische Systeme konstitutiv und auch für Hochschulen als öffentliche Einrichtungen grundsätzlich angemessen. Die Autonomie kann aber nur gewahrt werden, wenn einerseits die Wissenschafts- wie Hochschulpolitik von Exekutivpolitikern wesentlich bestimmt wird, und zwar sowohl im allgemeinen politischen Raum als auch in den Gremien der Wissenschaftsorganisationen. Wissenschafts- wie Hochschulpolitik vertragen keine Tages- und Parteipolitik. Zur Vermeidung von naiven politischen Übergriffen, die das Politikfeld stark charakterisieren, ist andererseits eine sowohl kenntnisreiche wie kritisch-distanzierte Beobachtung des Politikfeldes durch die Medien wichtig. Das, was in den Medien vorkommt, was berichtet und bewertet wird, bestimmt für politische Akteure wie für die allgemeine Öffentlichkeit das Bild von dem, was Hochschule, Forschung und Wissenschaft ausmacht. Die Medien beobachten aber immer weniger systematisch und fachkompetent die gesellschaftliche Entwicklung. Marktzwänge und die Aufmerksamkeits-ökonomie steuern die Berichterstattung und wirken so auch auf das innere Gefüge innerhalb von Wissenschaftsinstitutionen ein. Medieninduzierte Starsysteme oder Prominenz-Faktoren, dem Wissenschaftssystem im Kern abhold, wirken sich intern aus. Die öffentliche Wahrnehmung von der Institution wie der Leistung ist zunehmend mediengeprägt und damit abhängig vom Medienbild. Dieses Bild kann politische Entscheidungen nachhaltig beeinflussen, weil die Politik das Wissenschafts- und Hochschulsystem weitgehend über die Medien nur beobachten kann.

Medialisierungseffekte sind nicht so leicht durch Institutionen oder Personen zu bearbeiten wie Politisierungseffekte. Und gerade weil Medieneffekte politisch «genutzt»

werden, bedarf es politischer Persönlichkeiten – und ich füge im Beisein unserer Bildungsdirektorin hinzu: kenntnisreicher und starker politischer Persönlichkeiten – und klug politisch institutionalisierter Entscheidungsgremien für die Hochschulen. Daran wurde gearbeitet – und daran wird weiter zu arbeiten sein.

Literatur

Blattmann, H., Jarren, O., Schnabel, U., Weingart, P. & Wormer, H. (2014). Kontrolle durch Öffentlichkeit: Zum Verhältnis Medien – Wissenschaft in der Demokratie. In: P. Weingart & P. Schulz (Hrsg.), *Wissen – Nachricht – Sensation: Zur Kommunikation zwischen Wissenschaft, Öffentlichkeit und Medien* (S. 391–412). Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Grande, E., Jansen, D., Jarren, O., Schimank, U. & Weingart, P. (2013). Die Neue Governance der Wissenschaft. In: E. Grande, D. Jansen, O. Jarren, U. Schimank & P. Weingart (Hrsg.), *Neue Governance der Wissenschaft: Reorganisation – externe Anforderungen – Medialisierung* (S. 15–48). Bielefeld: Transcript Verlag.

Stichweh, R. (1979). Differenzierung der Wissenschaft. *Zeitschrift für Soziologie*, 8, S. 82–101.

Das Profil der Fachhochschulen

Prof. Dr. Werner Inderbitzin, ehem. Rektor der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Die Schweizer Fachhochschulen haben eine nur kurze, aber bewegte Geschichte hinter sich. Gegründet in den späten 1990er-Jahren haben sie heute einen festen Platz im Hochschulsystem der Schweiz. Was aktuell als Erfolg fast selbstverständlich erscheint, war nicht von Anfang an so klar absehbar. Ohne zu übertreiben, kann festgehalten werden, dass in den 1990er-Jahren von Bund und Kantonen mutige und weitsichtige Entscheidungen getroffen wurden, die auch mit substanziellen finanziellen Mitteln unterlegt wurden.

Es gab verschiedene starke Triebkräfte für die Einführung der Fachhochschulen. In der Botschaft des Bundesrates zur Einführung des ersten eidgenössischen Fachhochschulgesetzes werden einige dieser Überlegungen angesprochen. Die Umwälzungen in der Wirtschaft und der technologische Fortschritt wurden als Herausforderung für die Bildung, insbesondere für die duale Berufsbildung, wahrgenommen und Handlungsbedarf bei den Höheren Fachschulen geortet. «Mit Reformen in diesem Bereich werden neue Chancen des Aufstiegs für Berufsleute geboten, die Berufsbildung soll als gleichwertig aber andersartig neben den Bildungsstrang Gymnasium–Universität treten» (Botschaft des Bundesrates, 1994, S. 790). Es wurde dezidiert eine Aufwertung der Höheren Fachschulen, also der Höheren Technischen Lehranstalten (HTL), der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und der Höheren Fachschulen für Gestaltung (HFG) angestrebt mit den Zielen (Auswahl) (Botschaft des Bundesrates, 1994, S. 790 f.):

- Erweiterung des Hochschulangebotes in der Schweiz durch berufsorientierte Ausbildungsgänge auf Hochschulstufe und damit Sicherung des Nachwuchses an praktisch und wissenschaftlich ausgebildeten Kaderleuten für die Wirtschaft.
- Aufwertung der Studiengänge auf nationaler und internationaler Ebene und Stärkung der Europafähigkeit der Diplome.

- Schaffung von attraktiven Weiterbildungsmöglichkeiten für Berufsleute und dadurch gleichzeitig Aufwertung der Berufsbildung.
- Erweiterung des Leistungsauftrages durch ein verbessertes Angebot an Weiterbildungsveranstaltungen, durch ein Engagement in anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung sowie durch Dienstleistungen zugunsten der Wirtschaft (Wissens- und Technologietransfer).

Das klare Bekenntnis zu einer wissenschaftlich fundierten Aufwertung der Höheren Fachschulen ist aus heutiger Warte und im Lichte der Akademisierungsdiskussion interessant. Ebenso ist die Umschreibung des erweiterten Leistungsauftrages unmissverständlich. Weniger hilfreich war die Umschreibung «gleichwertig aber andersartig» (Botschaft des Bundesrates, 1994, S. 798/804), die weitgehend eine Leerformel geblieben ist und per Saldo mehr Verwirrung stiftet denn als Leitplanke der Entwicklung dient. Unbestritten aber ist, dass diese Ziele, welche zu Beginn des Prozesses gesetzt wurden, die Fachhochschulen tief geprägt haben.

Mit der Einführung des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes HFKG im Jahre 2015 stehen wir an einem Wendepunkt der schweizerischen Hochschulpolitik. Mit diesem Gesetz und der Neugestaltung des Hochschulraumes Schweiz erhalten die Fachhochschulen die Chance, formal auf gleicher Augenhöhe mit den universitären Hochschulen die tertiäre Bildung mitzugestalten. Aber die Diskussion, was denn die Fachhochschulen eigentlich sind, welche Charakteristika sie ausmachen und wie das spezifische Profil diesen Hochschultyp denn eigentlich definiert, ist unvermindert im Gang. Während in der Gründungsphase die damaligen Höheren Fachschulen hartnäckig aufgefordert wurden, zu zeigen, dass sie auf der wissenschaftlichen Ebene «satisfaktionsfähig» sind, hat sich heute die Profildiskussion verlagert auf die angeblich drohende «Ver-Akademisierung» der Fachhochschulen, denen vorgeworfen wird, sie seien in die Theorie abgedriftet und hätten den Praxisbezug ver-

loren, ja sie wollten möglichst schnell zu Universitäten mutieren.

Die Frage des Profils der Fachhochschulen soll im Folgenden vertieft werden. Dabei ist zu bedenken, dass der Begriff «Profil» unscharf und mehrdeutig ist. Im Folgenden verstehe ich unter «Profil» die Summe der Eigenschaften, die unverwechselbar und charakteristisch für Fachhochschulen sind. Um diese weite Umschreibung etwas einzugrenzen, werde ich mich dem Begriff des Profils nähern mit der Vorstellung, dass das Profil einer Hochschule wesentlich von den Menschen bestimmt wird, welche an der Hochschule lernen, lehren und forschen.

Mit diesem Ansatz können auch wichtige Postulate abgedeckt werden, die bei der Gründung der Fachhochschulen von Bedeutung waren und auch in der heutigen Diskussion unvermindert eine Rolle spielen. Konkret sollen folgende Fragestellungen näher betrachtet werden:

1. Sind die Fachhochschulen tertiäre Bildungsstätten für Berufsmaturandinnen und Berufsmaturanden oder nehmen die Fachhochschulen mehr und mehr gymnasiale Maturandinnen und Maturanden auf und unterlaufen dadurch die ursprüngliche Zielsetzung, den Bildungsstrang Gymnasium–Universität zu ergänzen und nicht zu konkurrieren?
2. Garantieren die Fachhochschulen die Praxisorientierung ihrer Ausbildung, indem ihre Absolventinnen und Absolventen am Arbeitsmarkt aufgenommen werden?
3. Sind die Fachhochschulstudien so aufgestellt und strukturiert, dass man einen Abschluss in der Regelstudienzeit erreicht?
4. Garantieren die Fachhochschulen die Praxisorientierung durch Lehr- und Forschungspersonen, die an Fachhochschulen oder vergleichbaren Institutionen ausgebildet wurden und damit das Profil der Fachhochschulen in ihrer Person verkörpern?

Studierende an Fachhochschulen

Karl Weber weist in seiner Studie aus dem Jahre 2010 darauf hin, dass «lediglich rund 40 Prozent der Studierenden an Fachhochschulen eine Berufsmaturität er-

worben haben» (Weber et al., 2010, S. 39). Obwohl die Zahl richtig ist, vermittelt sie einen falschen Eindruck, weil mit diesem Durchschnittswert die Situation in den einzelnen Fachbereichen nicht adäquat dargestellt wird. Die Studierenden an den Fachhochschulen rekrutieren sich in den Professionen der Technik, Wirtschaft und Dienstleistungen (TWD) anders als in den Professionen der Gesundheit, der Sozialen Arbeit und der Kunst (GSK). Während im TWD-Bereich normalerweise vorgelagert zum Studium Berufslehren vorhanden und verankert sind, gibt es im GSK-Bereich neben der Berufslehre auch andere vorgelagerte berufliche Grundbildungen.¹

Tabelle 1: Studierende an Fachhochschulen nach Zulassungsberechtigung (Bundesamt für Statistik, 2013)

	Eintritte TWD		Eintritte GSK	
in Prozent der Gesamteintritte	2006/07	2012/13	2006/07	2012/13
Berufsmaturität	57%	60%	15%	25%
Gymnasiale Maturität	17%	17%	32%	29%
Fachmaturität		1%		21%
Andere Zulassungsb.	26%	22%	54%	22%

Die Entwicklung der Studierenden an Fachhochschulen nach Zulassungsberechtigung in Tabelle 1 zeigt, dass der Anteil der gymnasialen Maturandinnen und Maturanden an Fachhochschulen nicht steigt, im Gegenteil sogar leicht abnimmt. Man sollte aber mitberücksichtigen, dass die absolute Zahl der Eintritte in die Fachhochschulen im betrachteten Zeitraum markant zugenommen hat und deshalb in der Öffentlichkeit durchaus der Eindruck entstehen kann, dass immer mehr Gymnasiastinnen und Gymnasiasten ein Fachhochschulstudium beginnen.

Nach wie vor aber findet die überwiegende Zahl der gymnasialen Maturandinnen und Maturanden ihren Weg an eine universitäre Hochschule. Betrachtungen von Kohorten zeigen dies ganz eindeutig. Von der Ma-

turitätskohorte 2004 nahmen 93 Prozent ein Hochschulstudium auf: 77 Prozent an einer universitären Hochschule, 8 Prozent an einer Pädagogischen Hochschule und 8 Prozent an einer Fachhochschule (nachdem sie vorgängig zum Studium ein Berufspraktikum absolviert hatten) (Bundesamt für Statistik, 2013, S. 9).

Anzumerken bleibt, dass die Studierendenstruktur – Berufsmaturandinnen bzw. Berufsmaturanden versus gymnasiale Maturandinnen bzw. Maturanden – nur ein grober Indikator für das Profil der Fachhochschulen darstellen kann. Oder anders herum: Auch wenn mehr Gymnasiastinnen und Gymnasiasten an Fachhochschulen aufgenommen würden, bedeutete dies noch keineswegs eine Verwässerung des Profils, sofern die Erfordernisse nach Praxisbezug und Praxiserfahrung in genügendem Masse realisiert werden.

Arbeitsmarktbefähigung und Regelstudienzeit

Nach den Studien, welche das Bundesamt für Statistik regelmässig publiziert, wird die Arbeitsmarktbefähigung der Fachhochschulabgängerinnen und -abgänger zweifellos erreicht (Bundesamt für Statistik, 2015). Aus der Kohorte der Hochschulabsolventinnen und -absolventen von 2008 waren ein Jahr nach Studienabschluss 3.6 Prozent der Studierenden mit Bachelor-Abschluss von Fachhochschulen (FH) erwerbslos, fünf Jahre nach Studienabschluss waren es noch 1.7 Prozent. Das ist aber nur unwesentlich besser als bei Absolventinnen und Absolventen der universitären Hochschulen (UH): Fünf Jahre nach Studienabschluss waren nur 2.3 Prozent der UH-Absolventinnen und -Absolventen mit Bachelor-Abschluss erwerbslos. Angemessener ist wohl der Vergleich mit dem Master-Abschluss der Universitäten.² Auch hier liegen die UH-Absolventinnen und -Absolventen leicht, aber nicht sehr viel hinter den FH-Absolventinnen und -Absolventen mit Bachelor-Abschluss zurück: 2009, d.h. ein Jahr nach Abschluss, waren 5.3 Prozent der UH-Absolventinnen und -Absolventen mit Master-Abschluss erwerbslos, fünf Jahre nach Studienabschluss waren es lediglich 2.3 Prozent.³ Wir haben offenkundig in der Schweiz generell geringe Probleme, Absolvierende von Hochschulen in den Arbeitsmarkt zu integrieren!⁴

Interessant ist die Frage, ob die Fachhochschulen mit ihren Studiengängen auch die Erwartung von stark strukturierten, gut austarierten Ausbildungen, die in der Regelstudienzeit zu einem Abschluss führen, bedienen können. Die Studien, die im Zusammenhang mit der Evaluation der Studierfähigkeit von Berufsmaturandinnen und Berufsmaturanden an den Fachhochschulen von der Firma econcept durchgeführt wurden, mit denen die Kohorte der Studienanfängerinnen und -anfänger 2005 an Fachhochschulen analysiert wurden, kommen zu folgenden Ergebnissen (econcept, 2013, S. 47): 58 Prozent schlossen ihr Bachelor-Studium in der Regelstudienzeit von drei Jahren ab. Die restlichen 42 Prozent teilen sich folgendermassen auf:

- 76 Prozent schlossen nach 5 Jahren ab,
- 22 Prozent brachen ihr Studium ab und
- 2 Prozent sind nach 5 Jahren noch an der Hochschule.⁵

Wenn es zum Profil der Fachhochschule gehören soll, dass ein Studium aufbauend auf der Vorbildung strukturiert und effizient im geplanten Zeitrahmen absolviert werden kann, sind diese Zahlen eher enttäuschend: Das System und die involvierten Leistungen von Lehrenden und Lernenden führen in weniger als 60 Prozent der Fälle zum versprochenen Zeitpunkt zum Erfolg!

Lehr- und Forschungspersonen

Von grosser Bedeutung für das Profil einer Hochschule dürften ohne Zweifel die Lehr- und Forschungspersonen sein, welche mit ihren Befähigungen und Qualifikationen, aber auch mit ihren Erfahrungen und Werthaltungen eine Institution prägen. Nicht ohne Grund ist an Hochschulen – Fachhochschulen wie Universitäten – die Selektion und Wahl von neuen Lehr- und Forschungspersonen eine wichtige, oft auch sensible Angelegenheit.

Dank den regelmässigen Erhebungen des Bundesamtes für Statistik haben wir in ausgewählten Themenbereichen Kenntnis von der Sachlage an Fachhochschulen. In der Tabelle 2 werden die Lehr- und Forschungspersonen über den Zeitraum 2001 bis 2012 nach Personalkategorie und Ausbildung aufgeführt.

Tabelle 2: Lehr- und Forschungspersonen an Fachhochschulen nach ihrer Ausbildung 2001–2012^a (Bundesamt für Statistik, 2015)

Personalkategorie nach Ausbildung & Abschluss	2001	2005	2009	2012
Professor/-in				
FH/Tertiär B ⁷ (%)	29.4%	31.9%	28.9%	28.2%
Universität (%)	55.9%	66.3%	69.1%	69.8%
Andere (%)	14.7%	1.7%	1.8%	1.9%
Total Personen	4'126	4'338	5'738	5'537
übrige Dozierende				
FH/Tertiär B (%)	24.5%	22.7%	28.5%	26.9%
Universität (%)	33.0%	29.9%	32.3%	30.0%
Andere (%)	42.4%	47.4%	43.0%	43.0%
Total Personen	6'127	14'791	19'764	24'789
Assistierende / wiss. Mitarbeitende				
FH/Tertiär B (%)	70.4%	66.1%	63.2%	59.0%
Universität (%)	22.3%	27.8%	32.4%	38.4%
Andere (%)	7.1%	6.0%	2.2%	2.2%
Total Personen	1'819	2'869	4'730	6'816

Wir stellen fest, dass

- in der Professorenschaft der Anteil universitär ausgebildeter Personen zunimmt, 2012 mehr als zwei Drittel ausmacht gegenüber rund einem Drittel Professorinnen und Professoren, die an einer Fachhochschule oder einer FH-ähnlichen Institution ihre höchste Ausbildung erworben haben,
- sich bei den übrigen Dozierenden die Aufteilung nach Ausbildungsstufe über die Jahre hinweg nicht veränderte und den etwa zwei Dritteln FH-Ausgebildeten oder über andere Praxisausbildungen verfügenden Dozierenden rund ein Drittel universitär ausgebildeter Personen gegenübersteht und
- im Mittelbau der Anteil universitär ausgebildeter Personen klar zunimmt.

Bemerkenswert ist auch die generelle quantitative Zunahme in allen Segmenten des Personals, was auf das starke Wachstum der Fachhochschulen zurückgeführt

werden kann. Im Mittelbau wirkt zusätzlich mit, dass die Wahrnehmung des Forschungsauftrages den Aufbau eines Mittelbaus erfordert.

Ohne zusätzliche Untersuchungen wäre es vermessen, vorschnelle Schlüsse über die Gründe und Konsequenzen dieser Personalstruktur zu ziehen. Es lässt sich immerhin folgendes vorläufiges Fazit ziehen:

1. Die Wahrnehmung des erweiterten Leistungsauftrages, welcher Forschung einschliesst, bedingt eine Verstärkung der wissenschaftlichen Basis. Anwendungsorientierte Forschung muss, wie Grundlagenforschung auch, auf solider wissenschaftlicher Grundlage geschehen. Dies erforderte in der Vergangenheit eine vermehrte Rekrutierung von Personen, die über entsprechende Qualifikationen verfügen, was in vielen Fällen durch universitäre Bildungsabschlüsse gegeben ist.
2. Personen mit Fachhochschulabschluss sind beim Lehr- und Forschungspersonal der Fachhochschulen tendenziell wenig vertreten. Zwei Gründe können dafür verantwortlich sein:
 - Die jungen Absolventinnen und Absolventen haben im Sinne des potenziellen Nachwuchses unmittelbar nach Abschluss des Studiums attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten ausserhalb der Hochschule.
 - Personen mit Berufserfahrung kommen nur in Einzelfällen nach einigen Jahren zurück an die Fachhochschule. Die Gründe hierfür dürften darin liegen, dass es schwierig ist, einen «Match» zu finden zwischen den vielfältigen Anforderungen der Hochschule (z.B. wissenschaftliche Methodenkompetenz, Lehrbefähigung etc.), den Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber und deren Gehaltsvorstellungen.
3. Auf offene Stellen an Fachhochschulen melden sich vergleichsweise wenig Personen, die auf das im allgemeinen gewünschte Anforderungsprofil der Fachhochschule passen, die nämlich sowohl über einen Fachhochschulabschluss und Praxiserfahrung als auch gleichzeitig über einen wissenschaftlichen Leistungsausweis verfügen.
4. Beobachtungen in der Praxis zeigen, dass sich auf Stellenausschreibungen von Fachhochschulen in

den Jahren ab 2000 zunehmend Personen melden, die eine universitäre akademische Laufbahn im Auge hatten, im Zeitpunkt der Bewerbung aber wenig Chancen sahen, eine Professur an einer Universität zu erhalten. Habilitierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind in Bewerbungsverfahren von Fachhochschulen heute keine Seltenheit mehr.

5. Nicht vergessen werden sollte die Tatsache, dass die Erhöhung des Anteils universitär ausgebildeter Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen auch damit zu tun hat, dass im Laufe der letzten Jahre die Standards für die Verleihung des Professorentitels angehoben wurden. Die Promotion ist zwar nicht gerade eine «conditio sine qua non», aber doch in vielen Studienrichtungen stark erwünscht und deshalb faktisch eine Anforderung.

Fazit und Handlungsfelder

Als Fazit aus den obigen Ausführungen kann man feststellen, dass die Fachhochschulen jene Zielgruppen von Studierenden ausbilden, die bei der Schaffung dieses Hochschultypus im Zielvisier der Politik waren. Dies gilt insbesondere für den TWD-Bereich. Die Aufnahme der GSK-Schulen ins Fachhochschulregulativ hat zwangsläufig die Studierendenstruktur verändert. Gymnasiale Maturandinnen und Maturanden sind an Fachhochschulen eine Minderheit, die aber nicht ausgeblendet werden kann.

Lehr- und Forschungspersonen mit Fachhochschul- oder anderer praxisorientierter Ausbildung sind in der Personalkategorie der Dozierenden stark vertreten. Unverkennbar ist aber, dass auf der obersten Ebene des Lehr- und Forschungspersonals, bei der Professorenschaft, aber auch beim Mittelbau Personen dominieren, die nicht im eigenen Hochschultypus ihre Ausbildung und Prägung erhalten haben.

Dies lässt einige Felder erkennen, denen man eine erhöhte Aufmerksamkeit schenken sollte und in denen sich zukünftig wohl Handlungsbedarf zeigen wird:

1. Bei den Studierenden wird man nicht umhin kommen, die Passerelle zwischen Gymnasium und Fachhochschule sorgfältig und ohne politische

Scheuklappen auf ihre Handhabung und Auswirkung zu analysieren. Es ist offenkundig eine grosse Herausforderung und bis heute noch nicht richtig gelungen, die Gleichwertigkeit des Bildungsstranges Berufslehre–Berufsmaturität–Fachhochschule in der Gesellschaft zu verankern. Viele Jugendliche entscheiden sich zusammen mit ihren Eltern für den gymnasialen Weg. Eine vernünftige Möglichkeit, nach der gymnasialen Maturität in die Fachhochschule zu wechseln, ohne dass das Profil der Praxisorientierung der Fachhochschule gefährdet wird, wäre von hohem Nutzen für das gesamte Hochschulsystem. Hier sind neue und innovative Lösungen, die selbstredend auch eine Weiterentwicklung des Bestehenden beinhalten können, gefragt.

2. Beim Lehr- und Forschungspersonal ist es den Fachhochschulen bis heute nicht gelungen, valable und praktikable Laufbahnmodelle zur Förderung des eigenen Nachwuchses zu entwickeln. Da für Lehr- und Forschungspersonen an Fachhochschulen die Praxiserfahrung ein unverzichtbares Element ihrer Befähigung darstellt, können die Laufbahnmodelle nicht linear vom Hochschulabschluss über Assistenz, Lehrauftrag und Dozierendenstatus zur Professur verlaufen. An Fachhochschulen sollten Assistierende nach Ablauf ihrer Tätigkeit in der Regel nicht weiter beschäftigt werden, sondern in die Praxis wechseln. Erwünscht ist, dass geeignete Personen nach einigen Jahren Tätigkeit wieder an die Fachhochschule zurückzukommen. Denkbar sind dabei auch gemischte Anstellungen – teils Praxis, teils Fachhochschule. Da solche «gebrochenen» Laufbahnen, von der Hochschule in die Praxis und wieder zurück, erhebliche Flexibilität der beteiligten Partner erfordern und unter Umständen auch rechtliche und sozialversicherungstechnische Fragen aufwerfen, sind sie bis dato nur in Einzelfällen realisiert worden und in der Praxis nicht wirklich verankert.

Ein wesentliches Element der Profilierung der Fachhochschulen besteht im Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis. Im Verständnis der Fachhochschulen wird dieser Austausch nicht nur durch institutionelle Kooperationen gesichert, sondern er findet auch über Personen statt, die sowohl in der Akademie als auch in der Praxis verankert sind. Die hauptsächliche Herausforderung für

die Fachhochschulen in den kommenden 10 bis 20 Jahren dürfte deshalb darin bestehen, wissenschaftlich gut qualifiziertes, aber auch praxiserfahrenes Lehr- und Forschungspersonal zu rekrutieren – und diesen Personen attraktive Arbeitsbedingungen anzubieten. In diesem Feld sind neue und innovative Lösungen notwendig. Dazu ist es wohl unumgänglich, sowohl Modifikationen in der Gesetzgebung und dem für Hochschulen relevanten Personalrecht vorzunehmen als auch Traditionen und überkommene Verhaltensmuster in der Unternehmenswelt und in den Hochschulen aufzubrechen.

Anmerkungen

¹ Man darf dabei nicht vergessen, dass bei der Gründung der Fachhochschulen den politischen Akteuren primär der TWD-Bereich vor Augen stand. Was heute als GSK-Studien an Fachhochschulen angeboten wird, wurde erst 2004 durch eine Revision des eidgenössischen Fachhochschulgesetzes geregelt in die Bundeskompetenz übernommen.

² Da an den Universitäten der Master-Abschluss als Regel-Abschluss betrachtet werden kann, ist bezüglich Arbeitsmarktsituation ein Vergleich mit dem FH-Bachelor-Abschluss wohl adäquater.

³ Die FH-Master-Abschlüsse sind noch nicht in diese Erhebung des Bundesamtes für Statistik einbezogen.

⁴ Die in der Öffentlichkeit oft kolportierte Vorstellung, dass nur das duale Bildungssystem mit einer stark praxisorientierten Ausbildung an Fachhochschulen die tiefe Erwerbslosigkeit unter jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern garantiere, ist deshalb stark zu relativieren. Der in der Schweiz im Vergleich zu ausländischen Volkswirtschaften deutlich weniger staatlich regulierte Arbeitsmarkt ist wohl eine weitere wichtige Ursache für die tiefe Arbeitslosigkeit.

⁵ Diese Zahlen decken sich weitgehend mit Erkenntnissen an der Zürcher Hochschule Winterthur im Zeitraum 2000–2005.

⁶ Ergebnisse für 2013 liegen zwar vor, verwenden aber zum Teil abweichende Kriterien der Erfassung und sind deshalb nicht direkt mit früheren Daten vergleichbar.

⁷ Ein Abschluss auf Stufe Tertiär B entspricht z.B. einer Höheren Fachschule.

Literatur

Botschaft des Bundesrates (1994). Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG) vom 30. Mai 1994. *Bundesblatt*, 146(III), S. 789–875.

Bundesamt für Statistik (2013). *Maturitäten und Übertritte an Hochschulen 2012*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Bundesamt für Statistik (2015). *Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen auf dem Arbeitsmarkt. Erste Ergebnisse der Längsschnittbefragung 2013*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

econcept (2013). *Evaluation der Studierfähigkeit von Berufsmaturitäts-Absolventen/innen. Bericht Teilprojekt 1 im Auftrag der Schweiz. Berufsbildungsämter-Konferenz SBBK*. Zürich: econcept.

Weber, K., Balthasar, A., Tremel, P. & Fässler, S. (2010). *Gleichwertig, aber andersartig? Zur Entwicklung der Fachhochschulen in der Schweiz*. Bern: Gebert RUF Stiftung/Zentrum für universitäre Weiterbildung.

Bildungspolitik als Sozialpolitik

Prof. Dr. Christoph Maeder, Pädagogische Hochschule Zürich

Nachdem mich die Einladung zu einem Referat über den Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik an der Tagung «Bildungspolitik als Beruf» erreicht hatte, kam mir spontan zuerst die Humankapitalthese von Gary S. Becker in den Sinn. Die These besagt, dass Bildung eine Art ökonomisches Kapital darstellt, das von allen Menschen im Hinblick auf seinen Nutzen optimiert werde und welches für das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft bedeutsam sei. Daraus lässt sich dann beispielsweise folgern, dass Investitionen in Bildung wirksame Armutsprävention seien. Meine schnelle, inhaltlich unscharfe und fast automatische Fokussierung auf eine durchaus problematische These aus dem Register des «Rational Choice» aus den 1960er-Jahren zur Erläuterung eines Zusammenhangs von sozialen Funktionsbereichen hat mich persönlich als Soziologe selber überrascht. Denn die These müsste in «terms of science», insbesondere wegen der darin enthaltenen Aggregationsprobleme, genau diskutiert werden. Die These darf jedenfalls nicht als eine Tatsachenbeschreibung genommen werden, und zwar gerade wegen ihrer hohen prima-vista-Plausibilität.

Die in den Sozialwissenschaften von Bröckling et al. (2000) in Anlehnung an Michel Foucault als «neue Gouvernementalität» bezeichnete Durchdringung der ganzen Gesellschaft mit einer einzigen Wissenssorte, dem ökonomischen Denken, kann einen – so die hier gemachte Erfahrung – zu schnellen und reduktionistischen Analysen, Einschätzungen und politischen Rezepturen verführen. Solchen Rezepturen wohnt eine Inhärenz des Scheiterns inne, weil die institutionelle Ordnung nie nur aus rationalem Wahlhandeln und dessen Aggregation allein, sondern eben immer auch aus Kontexten mit Traditionen, Gewohnheiten, lokalen Üblichkeiten, vielfältigen Kapitalformen und Idiosynkrasien, ja manchmal gar auch aus Irrationalitäten besteht und auch bestehen muss.¹

Ein Beispiel für die Ökonomisierung in der Bildungspolitik ist die im Kanton Zürich in den 1990er-Jahren ver-

trete Auffassung gewesen, wonach der Staat – und insbesondere auch das Bildungswesen – mit den Rezepturen des «New Public Management» (NPM) behandelt werden müsse (Buschor, 1995). Ein Konzept, das in einschlägigen Studien kritisiert wurde (Bühlmann, 2005; Forneck, 1997; Maeder, 2001; 2007) und das mittlerweile in den Sozialwissenschaften als höchst problematisch gilt (Masschelein & Simons, 2005; Schulteis, Cousin & Roca i Escoda, 2008) und als ideologisch taxiert wird (Bourdieu, Eppler & Ohr, 2001; Rose, 2000). Aber: Die ökonomistische Logik als umfangmässig und inhaltlich reduzierte Erzählung und als ein Programm zur Gestaltung öffentlicher Einrichtungen hat innerhalb der staatlichen Verwaltung überlebt. Sie kommt heute nur unter anderen Etiketten, wie z.B. PUMA (steht für Public Management), lohnwirksame MAB (Mitarbeiterbeurteilung), Outcome-Controlling, Qualitätssicherung usw., daher.

Diese einleitende Überlegung zur Ökonomisierung des Sozialen verweist mich auf Folgendes: Wenn wir den Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik thematisieren möchten, dann müssen wir auf der Hut sein, um nicht vorschnell allzu einfache Schlüsse zu ziehen. Damit meine ich die Verwendung von nicht wirklich passendem Wissen über die soziale Ordnung.² Unfug über die Zusammenhänge zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen ist nicht nur ärgerlich, sondern – wenn auch in zugegebenermassen begrenztem Umfang – dysfunktional; und zwar eben deshalb, weil er einem für die Politik falsche Rezepte in die Hand geben kann.

Aber aller Problematisierungen zum Trotz sind Investitionen in die Bildung durch die Finanzierung und Gestaltung von Bildungseinrichtungen ein nachweislich erfolgreicher Pfad für die Verbesserung von Lebensverhältnissen, wie dies alle hoch entwickelten Gesellschaften belegen. Ohne ein grosses und ausdifferenziertes Bildungssystem kann keine produktive Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auskommen. Die vielfältige, ja geradezu erstaunliche Funktionalität und die enorme Leistungsfähigkeit des Bildungswesens in den moder-

nen Gesellschaften sind jedenfalls beeindruckend. Ich denke dabei an komplexe Prozesse wie (vgl. Fend, 1981; 2011): Qualifikation, Selektion, Integration, Reproduktion der Sozialstruktur, soziale Kontrolle über Menschen und Wissen, intergenerativer Wissenstransfer und Wissenserweiterung sowie – last but not least – auch an leistungsfähige Menschen für Wirtschaft und Gesellschaft. Das alles sind zwar alltäglich fraglos vorausgesetzte, aber sozialwissenschaftlich zu erfassende, zu verstehende und zu rekonstruierende Gegenstände.

Hinzu kommt, dass die staatliche Volksschule als grosse und umfassende Instanz der sekundären Sozialisation auch noch etwas produziert, was wir als nationale Identität bezeichnen. Dies lehrt uns die Migrationsgeschichte des letzten Jahrhunderts, in dem jede grosse Migrationswelle (wie z.B. die spanisch-italienische Gastarbeiterwanderung in den 1960er-Jahren, die «Tamilenwelle» in den 1980er-Jahren, die Migration aus dem ehemaligen Jugoslawien in den 1990er-Jahren) in der Volksschule zu Secondos «verschweizert» und kulturell hybridisiert wurde. Dies kann – hören Sie sich einmal auf Youtube ein Lied von Müslüm über den Müssiggang unter dem Titel «Las la bambele» an – auch ganz neue, lustige und fröhliche Aspekte haben. Diese Sinnesebene, die uns Auskunft darüber verschafft, wer wir sind, woher wir kommen und warum wir tun, was wir tun und tun sollen, ist angesichts des Rückgangs der Bestimmungskraft der kirchlichen Erzählungen (Berger, 1992) zum Selbst gar nicht so unwichtig. Aber dieses (Teil-)Ergebnis des in der Pädagogik als «hidden curriculum» (Dreeben, 1980) bezeichneten Phänomens der Enkulturation ist eine nicht-intendierte Nebenfolge von bildungspolitischer und schulischer Aktivität und kaum etwas, das man einfach herstellen kann. Damit wird klar, dass Bildung und ihre Institutionen auch latente Funktionen haben und in relativ grossen Zeiträumen zu bedenken sind.

Zwei Bedeutungen des Wortes «sozial»

Bevor ich den Nodus von Bildungs- als Sozialpolitik konturiere, möchte ich auf zwei unterschiedliche Bedeutungen des Wortes «sozial» eingehen. Der Unterschied ist deshalb bedeutsam, weil – je nach angepeiltem Bedeutungskontext – stark divergierende Aussagen und Möglichkeitenräume zur politischen Gestaltung sozialer Ord-

nung resultieren. Und beide Bedeutungsdimensionen spielen dabei eine Rolle. Damit dies nachvollziehbar wird, unterscheide ich den alltäglichen vom soziologischen Gehalt des Wortes «sozial».

Umgangssprachlich und in der alltäglichen Verwendung verweist das Wort «sozial» als Adjektiv und/oder als Substantiv auf Dimensionen der Hilfe, der Unterstützung und der Vergemeinschaftung. Wenn wir von jemandem hören, er oder sie sei sozial, dann nehmen wir an, die Person sei bereit und willens, anderen zu helfen oder für solche Politiken zu stimmen, die dies zu tun im Programm vorgeben. Ausserdem können wir auch darunter verstehen, jemand sei fürsorglich, umgänglich und angenehm.

Diese Bedeutungen stecken auch im Begriff der klassischen Sozialpolitik, so wie sie sich seit dem 19. Jahrhundert herausgebildet hat. Man versteht darunter die Aushandlung kollektiver gültiger Regeln in einer politischen Arena im Hinblick auf die Bewältigung von Risiken, die der einzelne Mensch – oder seine Familie – nicht aus eigener Kraft bewältigen kann. Die klassischen sozialpolitischen Themata sind: Unfall und Krankheit, Invalidität, Alter und Armut. Dafür (oder teils dagegen – je nach Lesart) haben alle westlichen Gesellschaften mittels Sozialpolitik Gesetze erlassen und Einrichtungen geschaffen, die den Menschen helfen, solch leider immer wieder auftauchendes Ungemach zu meistern (Baldock, Manning & Vickerstaff, 2003). Diese Bedeutung des Wortes «sozial» dürfte der Leserschaft vertraut sein.

Anders wird es hingegen mit der in der Soziologie verwendeten Bedeutung des Wortes «sozial» stehen. Und damit komme ich zu einem der Gründerväter der modernen Soziologie, zu Max Weber. Er hat nicht nur über Wissenschaft und Politik als Beruf Wesentliches formuliert. Sondern mit seiner Konzeption der Soziologie als einer Wissenschaft, die soziales Handeln deutend verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich erklären will, hat er das interpretative Paradigma oder die verstehende Soziologie mitbegründet.³ Dies deshalb, weil in seinem Denken soziales, gesellschaftliches Handeln immer durch einen subjektiven Sinn von handelnden Menschen angeleitet und motiviert wird. Intersubjektivität wird dann – als ein

mögliches, aber nicht immer eintreffendes Ergebnis – zur Grundlage des Objektiven in der Gesellschaft. Oder anders formuliert: Weber hat für die Sozialwissenschaften geklärt, wie es möglich ist, dass aus einer Welt, die wir ja immer nur als Subjekte erleben und erfahren können, eine objektive und vom Willen und Wollen des einzelnen abgelöste Gesellschaftsstruktur mit all ihren Merkmalen entsteht. Diese Idee wurde dann in den 1960er-Jahren von Berger & Luckmann (1967) in ihrer bedeutenden Schrift «Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit» noch erheblich verfeinert und im Rückgriff auf die verfeinernden Handlungskonzepte von Schütz (1974/1943) abgestützt.

Mit der Verwissenschaftlichung eines Alltagswortes im Rahmen seiner verstehenden Soziologie hat Weber aber auch für eine Begriffsverwirrung gesorgt. Indem er eine eigene Definition dessen formulierte, was unter dem sozialen Handeln zu verstehen und von Verhalten strikt zu unterscheiden sei, engte er die Bedeutung des Wörtchens «sozial» technisch gesprochen für einen wissenschaftlichen Kontext ein: Er leistete eine Präzisierung und eine Verallgemeinerung zugleich. Denn es ist nicht so, dass die umgangssprachliche Bedeutung von «sozial» im oben beschriebenen Sinn des Helfens nicht auch in Webers Konzept enthalten wäre. Aber seine für die Soziologie als Wissenschaft konstitutive und berühmte Definition ist selbstverständlich kein weitverbreitetes Alltagswissen in unserer Gesellschaft. Die Definition lautet:

«Soziales Handeln aber soll ein solches Handeln heissen, welches seinem von dem oder den Handelnden gemeinten Sinn nach auf das Verhalten a n d e r e r bezogen wird und darin in seinem Ablauf orientiert ist» (Weber, 1972/1922, S. 1).

Die Folgen dieser Re-Definition sind erheblich: Sozial ist nämlich nun, was ein alter ego in einer Handlung oder einem Handlungsentwurf mit einschliesst. Mit anderen Worten: Wenn jemand auf einen anderen mit einer Waffe schießt, dann ist dies, gemäss der Weber'schen Definition, auch eine soziale Handlung. Dieses drastische Beispiel verweist auf die Tragweite dieser Re-Definition der Bedeutung des Wortes «sozial». Sozial bedeutet nun ganz allgemein gesellschaftlich, zwischenmenschlich, auf die Gesellschaft oder die soziale Ordnung be-

zogen usw. Die Dimension der Hilfe oder Unterstützung auf sozialpolitisch-umgangssprachlicher Ebene kann damit gemeint sein, muss aber nicht.

Zwei Funktionsbereiche, eine Politik

Wenn wir die Weber'sche Bedeutung von «sozial» in den Begriff der Sozialpolitik hineinlegen, dann bedeutet dies, dass Sozialpolitik als ein generelles politisches Gestalten der Gesellschaft verstanden wird. Und dies gilt analog auch für die Bildungspolitik: Bildungs- und Sozialpolitik unterscheiden sich dann in dieser Hinsicht als Handlungstypen nicht mehr grundsätzlich: Beide stellen – wenn auch mit unterschiedlichen Gegenstandsbereichen (vereinfacht formuliert die Gestaltung der Hilfe/Sicherheit in der Sozialpolitik im Unterschied zur Gestaltung von Wissen/Sinn in der Bildungspolitik) – Aushandlungsarbeit im integrativen Teil gesellschaftlicher Funktionssysteme dar. Und mit dieser Bedeutungszuschreibung im Hinterkopf möchte ich im Folgenden andeuten, welches Gewicht einer so verstandenen Bildungspolitik zur Gestaltung des Sozialen im Hinblick auf die Gesellschaft zukommt.

Die Bildungspolitik wird so gesehen metaphorisch ausgedrückt zur Unterhaltsarbeit am Motor der Wissensgesellschaft und zieht ihre Kreise weit über ihre Kernbereiche hinaus. Die Bildungspolitik gestaltet die Rahmenbedingungen der Möglichkeiten der Produktion und der Verteilung von Wissen. Und daraus resultieren dann auch die erhältliche Expertise und die verfügbaren Kompetenzen und die mit ihnen verbundenen Chancen zur Partizipation in der Gesellschaft. So gesehen gereicht es der Bildungspolitik zu wesentlich mehr als der juristischen und verwaltungsmässigen Regulierung im engeren bildungsinstitutionellen Bereich. Dieser umfassend verstandenen Bildungspolitik kommt die allergrösste Bedeutung zu in einer postindustriellen Wissensgesellschaft, in der wir hier in der Schweiz heute alle leben. Die Bildungspolitik gestaltet in dieser Perspektive die Möglichkeitsräume für einzelne, Gruppen, ganze Fächer, soziale Milieus und für ganze Länder. Darauf hat bereits vor mehr als 40 Jahren der amerikanische Soziologie Daniel Bell (1979) in seinem berühmt gewordenen Text zur nachindustriellen Gesellschaft eindrücklich hingewiesen. Er hat dazu ausgeführt, wie

Wissen und Expertise und deren Ausgestaltung und Verteilung in der Gesellschaft zu den Schlüsselfaktoren für den gesellschaftlichen Fortschritt in der Spätmoderne schlechthin werden. Heute, nach einer heftigen kulturellen, ökonomischen und politischen Globalisierung und der Emergenz der damit zusammenhängenden Anforderung an unser Wissen (Giddens, 2001) müssen wir ihm rückblickend vorbehaltlos zustimmen.

Mit dieser Diagnose der Zentralität von Wissensinstitutionen in den entwickelten Gesellschaften will ich abschliessend einen in bildungspolitischen Kontexten oft vernommenen Zusammenhang kurz aufgreifen. Oft liest und hört man Statements, wonach die Bildungseinrichtungen auf die Entwicklungen in der Gesellschaft zu reagieren haben. Beispiele dafür sind die Informations- und Computertechnologie im Unterricht oder aktuell die Forderung nach der besonderen Förderung von MINT-Fächern. Solche Forderungen nach einer Reaktion des Bildungswesens auf Vorgänge in einem anderen gesellschaftlichen Bereich sind einerseits logisch, weil selbstverständlich alle sozialen Funktionssysteme zusammenhängen: Was zu Hause geschieht, ist nicht folgenlos für die Schule und umgekehrt. Und dasselbe Argument können wir andererseits auch für weitere Verbindungen von sozialen Systemen wie Wirtschaft und Universität usw. vorbringen. Doch mit Weber, Parsons und Bell im Hinblick auf die Bedeutung von Wissensproduktion gerüstet, wage ich die Feststellung, dass der Zusammenhang im Fall des Bildungswesens vermutlich eher in die andere Richtung weist: Die anderen Funktionsbereiche der Gesellschaft werden in der gegenwärtigen Konstellation der Zentralität des Wissens für den Erfolg von Gesellschaften aus dem Bildungssystem heraus alimentiert. Dort werden die Innovationen vorbereitet, durchdacht und entwickelt, dort wird der gesellschaftliche Wissensvorrat systematisch gepflegt und verfügbar gemacht. Und es sind gewaltige und letztlich unübersehbare Mengen an Wissen und Können, die an unseren Volks-, Berufs- und Hochschulen sowie Universitäten gewusst, gelehrt, vermittelt und vorangetrieben werden. Dabei ist es so, dass niemand mehr allein genau bestimmen oder vorhersehen kann, was überhaupt heute wichtig ist und morgen noch richtig und relevant sein wird: Der Ozean des Wissens kann zwar immer wieder befahren, aber nie vollständig überschaut werden. Das heisst: Wir können uns auf endlose wechselnde

Richtungsangaben in der Form von Themenkonjunkturen im Bildungswesen gefasst machen. Massenmedial vermittelte Anliegen unterschiedlichster Gruppierungen werden einmal Sprache und Kommunikation, dann naturwissenschaftliches Wissen und Mathematik, dann Medienpädagogik- und Wirtschaftswissen und dann wieder Fragen der Nachhaltigkeit des Wirtschaftens und vieles andere mehr betreffen.⁴ Gegenüber solchen politischen Einflussversuchen müssen das Bildungswesen und die Bildungspolitik auch Antworten und Umgangsformen haben. Und solche gibt es ja auch, wie ein Blick zu den wichtigsten Pädagogen (Stumpf, 2012) und zu den klassischen Soziologen, wie Talcott Parsons (2002), Luhmann & Schorr (1986) und vielen anderen, zeigt. In den Worten des französischen Denkers Jaques Derrida (2001) ist es dabei nicht nur eine der vornehmsten, sondern auch eine der wichtigsten Aufgaben der Bildungspolitik, die höheren Bildungseinrichtungen als sogenannt «unbedingte Institutionen», d.h. als Orte einer möglichst unabhängigen Wissensproduktion und -distribution, zu erhalten. Nur so lässt sich dafür einstehen, dass angesichts der prinzipiellen Unübersichtlichkeit und Komplexität moderner Gesellschaften immer auch Wissen des jeweils unvorhersehbaren, aber irgendwann doch gebrauchten Typs verfügbar sein wird.

Anmerkungen

¹ Für eine differenziertere Perspektive zur Strukturierung der Gesellschaft sei auf den im Rückblick bahnbrechenden Aufsatz von Talcott Parsons «Evolutionäre Universalien der Gesellschaft» (Parsons, 1979) verwiesen und auch auf die erweiterte Kapitaltheorie von Bourdieu (1983). Eine kritische Erwägung der Humankapitalthese im pädagogischen Kontext findet sich z.B. bei Giesecke (2005).

² Der amerikanische Philosoph Harry G. Frankfurt (2006) hat solchen Unfug als eine generell auftretende Wissenssorte behandelt. Als Unfug bezeichnet er dabei ein Wissen, das zwar weit verbreitet und leider falsch ist, aber dennoch keine Lüge darstellt. Dies deshalb, weil es von niemandem wider besseres Wissen zur Täuschung anderer absichtlich in die Welt gesetzt wird.

³ Mitbegründet deshalb, weil etwa zur gleichen Zeit ganz ähnliche Ideen im amerikanischen Umfeld verhandelt wurden z.B. von Mead (1973) mit den Begriffen des signifikanten und generalisierten Anderen.

⁴ Die Forderung der Schweizerischen Volkspartei SVP nach der Halbierung der Anzahl Studierender in den Geistes- und Sozialwissenschaften (Tages-Anzeiger vom 13.3.2015) gehört auch in diese Rubrik.

Literatur

Baldock, J., Manning, N. & Vickerstaff, S. (2003). *Social Policy* (2. Auflage). Oxford: Oxford University Press.

Bell, D. (1979). *Die nachindustrielle Gesellschaft*. Reinbek/Hamburg: Rowohlt.

Berger, P.L. (1992). *Der Zwang zur Häresie. Religion in der pluralistischen Gesellschaft*. Freiburg u.a.: Herder.

Bourdieu, P. (1983). Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: R. Kreckel (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten* (S. 183–198). Göttingen: Schwartz (Soziale Welt: Sonderband 2).

Bourdieu, P., Eppler, E. & Ohr, R. (2001). *Neue Wege der Regulierung: Vom Terror der Ökonomie zum Primat der Politik*. Hamburg: Vsa.

Bröckling, U., Krasemann, S. & Lemke, T. (2000). *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Bühlmann, F. (2005). «Organisatorische Widerspenstigkeiten»: New Public Management im Alltag einer kantonalen Verwaltung der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 31/1, S. 31–53.

Buschor, E. (1995). Das Konzept des New Public Management. *Schweizer Arbeitgeber*, 90(6), S. 272–276.

Derrida, J. (2001). *Die unbedingte Universität*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Dreeben, R. (1980). *Was wir in der Schule lernen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Fend, H. (1981). *Theorie der Schule*. München u.a.: Urban und Schwarzenberg.

Fend, H. (2011). *Neue Theorie der Schule: Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Forneck, H.J. (1997). Wirkungsorientierte Schule! Skeptische Überlegungen zur gegenwärtigen Reformdiskussion. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 15(1), S. 69–82.

Frankfurt, H.G. (2006). *Bullshit*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Giddens, A. (2001). *Entfesselte Welt. Wie die Globalisierung unser Leben verändert*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Gieseke, H. (2005). «Humankapital» als Bildungsziel? Grenzen ökonomischen Denkens für das pädagogische Handeln. *Neue Sammlung*, (3), S. 377–389.

Luhmann, N. & Schorr, K.-E. (1986). *Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Maeder, C. (2001). Bürger oder Kunde? Missratende Optionen des «New Public Management». In: A. Brosziewski, T. Eberle & C. Maeder (Hrsg.), *Moderne Zeiten. Reflexionen zur Multioptionsgesellschaft* (S. 293–308). Konstanz: Universitätsverlag.

Maeder, C. (2007). The Poetics of Management, and the Politics of Organizational Cultures. A Sociological View on NPM-Reforms in Switzerland. In: K. Schedler & I. Proeller (Hrsg.), *Cultural Aspects of Public Management Reforms* (S. 65–75). Amsterdam: Elsevier.

Masschelein, J. & Simons, M. (2005). *Globale Immunität oder eine kleine Geographie des Europäischen Bildungsraums*. Zürich u.a.: diaphanes.

Mead, G.H. (1973). *Geist, Identität und Gesellschaft*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Parsons, T. (1979). Evolutionäre Universalien der Gesellschaft. In: W. Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels* (S. 55–74). Hain und Hanstein: Athenäum und Scriptor.

Parsons, T. (2002). Die Schule als soziales System: Einige ihrer Funktionen in der amerikanischen Gesellschaft. In: T. Parsons (Hrsg.), *Sozialstruktur und Persönlichkeit* (S. 161–193). Eschborn bei Frankfurt: Dietmar Klotz.

Rose, N. (2000). Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: U. Bröckling, S. Krasemann & T. Lemke (Hrsg.), *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen* (S. 72–109). Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Schultheis, F., Cousin, P.-F. & Roca i Escoda, M. (2008). *Humboldts Alptraum. Der Bologna-Prozess und seine Folgen*. Konstanz: Universitätsverlag.

Schütz, A. (1974/1943). *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Stumpf, H. (2012). *Die wichtigsten Pädagogen*. Wiesbaden: marix.

Weber, M. (1972/1922). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Autorin und Autoren

Binder, Hans-Martin: lic. phil. I; Studium der Geschichte und Politischen Wissenschaft an der Universität Zürich; 22 Jahre Tätigkeit als selbstständiger Wissenschaftler und Berater mit Arbeitsschwerpunkten im Bereich Methodik der Implementations- und Evaluationsforschung sowie Durchführung von Evaluationen in den Bereichen Schulentwicklung und Schulevaluation, Gymnasialreform, Qualitätsmanagement im Bildungsbe-
reich; seit 2006 Adjunkt in der Bildungsdirektion Kanton Zürich; seit 2012 stellvertretender Leiter der Bildungsplanung und Leiter der Abteilung Bildungsmonitoring;
E-Mail: hansmartin.binder@bi.zh.ch.

Criblez, Lucien: Prof. Dr.; Studium der Pädagogik, Psychologie, Geschichte und Germanistik an der Universität Bern; in Heimerziehung, Jugendarbeit, Lehrerbildung und in der Bildungsverwaltung sowie in der Bildungsforschung an den Universitäten Bern und Zürich tätig; Promotion 1993 an der Universität Bern, Habilitation 2002 an der Universität Zürich; 2003–2007 Professor für Pädagogik an der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz; seit 2008 Professor für Pädagogik an der Universität Zürich; seit 2011 Zürcher Bildungsrat; Forschungsschwerpunkte: Bildungsgeschichte und Bildungspolitikanalysen;
E-Mail: lcriblez@ife.uzh.ch.

Eymann, Christoph: Dr. iur.; Studium der Jurisprudenz an der Universität Basel; Jurist beim Basler Volkswirtschaftsbund, anschliessend Direktor des Gewerbeverbandes Basel-Stadt; Mitglied des Basler Bürgergemeinderates, des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt (1984–1995) und des Nationalrates (1991–2001, seit 2015); seit 2001 Regierungsrat und Vorsteher des Erziehungsdepartementes des Kantons Basel-Stadt, seit 2013 auch Präsident der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK);
E-Mail: christoph.eymann@bs.ch.

Giudici, Anja: MA; Studium der Erziehungs- und Politikwissenschaft an der Universität Zürich; 2012–2014 wissenschaftliche Praktikantin bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 2012–2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Demokratie Aarau; seit 2013 wissenschaftliche Mitarbeiterin im SNF-Sinergia Projekt «Die gesellschaftliche Konstruktion schulischen Wissens» am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Zürich; Forschungsschwerpunkte: Bildungspolitik und -geschichte, Sprachenpolitik, multikulturelle Demokratie;
E-Mail: anja.giudici@ife.uzh.ch.

Hengartner, Michael O. Prof. Dr.; Studium der Biochemie an der Université Laval (Québec, Kanada); 1994 Promotion am Massachusetts Institute of Technology (USA); 1994–2001 Leitung einer Forschungsgruppe am Cold Spring Harbor Laboratory (USA); seit 2001 Professor für Molekularbiologie an der Universität Zürich; 2009–2014 Dekan der Mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät; seit 2014 Rektor der Universität Zürich; E-Mail: rektor@uzh.ch.

Inderbitzin, Werner: Prof. Dr.; Studium der Ökonomie und Promotion an der Universität Zürich; Lehrbeauftragter und Dozent an der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschule Zürich, später an der Zürcher Hochschule Winterthur (ZHW) und an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW); von 2000 bis 2006 Rektor der ZHW, ab Herbst 2006 bis 2011 Gründungsrektor der ZHAW; seit 2015 Mitglied des Schweizerischen Akkreditierungsrates; seit 2013 Mitglied und Präsident des Stiftungsrates des Swiss Science Center Technorama; seit 2015 Mitglied des Stiftungsrates der Ecole hôtelière de Lausanne;
E-Mail: info@wernerinderbitzin.ch.

Jarren, Otfried: Prof. Dr.; Studium der Publizistikwissenschaft, Volkskunde und Politikwissenschaft an der WWU Münster; wissenschaftlicher Mitarbeiter sowie Hochschulassistent am Institut für Publizistikwissenschaft an der FU Berlin; 1989–1997 Professor für Journalistik mit dem Schwerpunkt Kommunikation- und Medienwissenschaft sowie für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg; seit 1997 Professor für Publizistikwissenschaft am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich; Institutsdirektor IPMZ 1998–2008; seit 2008 Prorektor Geistes- und Sozialwissenschaften der Universität Zürich; seit 2013 Präsident der Eidgenössischen Medienkommission; E-Mail: otfried.jarren@gsw.uzh.ch.

Maeder, Christoph: Prof. Dr.; Studium der Volkswirtschaft und Soziologie an der Universität St. Gallen; 2000–2004 Leiter Forschung an der Fachhochschule für angewandte Wissenschaften St. Gallen im Bereich Soziale Arbeit/Sozialpädagogik; 2007–2014 Leiter Forschung an der Pädagogischen Hochschule Thurgau; 2005–2009 Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie; 2002, 2008, 2011 Gastprofessor an der Universität Wien und 2012 in Pretoria, Südafrika; seit 2014 Professor für Bildungssoziologie an der Pädagogischen Hochschule Zürich. Forschungsschwerpunkte: Ethnographie und Wissenssoziologie des Bildungswesens sowie Soziale Probleme; E-Mail: christoph.maeder@phzh.ch.

Oelkers, Jürgen: Prof. Dr.; Studium der Germanistik, Geschichte und Erziehungswissenschaft an der Universität Hamburg; ausgebildeter Volksschullehrer; 1975: Promotion zum Dr. phil. mit einer Arbeit zum Theorie-Praxis-Verhältnis in der Pädagogik; 1976–1979 wissenschaftlicher Assistent an der Pädagogischen Hochschule Rheinland, Abteilung Köln (jetzt: Universität zu Köln); 1979–1987 Professor für Allgemeine Pädagogik an der Hochschule Lüneburg (jetzt Leuphana Universität); 1987–1999 Professor für Allgemeine Pädagogik an der Universität Bern, 1999–2012 an der Universität Zürich; seit 2012 Emeritus; Mitglied des Zürcher Bildungsrates (1999–2011) und des Fachhochschulrates (seit 2011); Begleitung der Entwicklung und Implementation des Faches «Religion und Kultur»; Forschungsschwerpunkte: Reformpädagogik, Bildung und Demokratie, Bildungspolitik; E-Mail: oelkers@ife.uzh.ch.